
UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 01694475 3



Purchased for the

LIBRARY *of the*

UNIVERSITY OF TORONTO

from the

KATHLEEN MADILL BEQUEST

LIGA NARODÓW

64

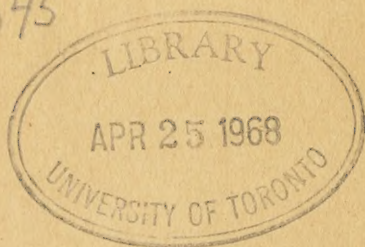


OSKAR HALECKI
PROF. UNIW. WARSZ.

LIGA NARODÓW

POZNAŃ ▫ ▫ ▭ ▫ ▫ WARSZAWA
NAKŁAD KSIĘGARNI ŚW. WOJCIECHA

JX
1975
H345



CZCIONKAMI DRUKARNI ŚW. WOJCIECHA

Przedmowa.

Pierwszą obszerniejszą pracę polską o Lidze Narodów, pisaną w kwietniu b. r., oddaję w ręce łaskawych czytelników nie bez pewnych obaw. Wpływa na to nie tylko wzgląd formalny, że wyjechawszy zagranicę dla dalszych prac na tem polu, nie mogłem sam przeprowadzić korekty. W wyższym o wiele stopniu ubolewam nad tem, że pisząc swoją książkę w kraju, nie mogłem korzystać z najświeższych publikacyj obcych i że szybki bieg wypadków już po krótkim czasie czyni poniekąd przestarzałem wszystko, co się pisze na ten temat. Moje wywody i przewidywania, poczęści już sprawdzone, opierają się głównie na materjałach i doświadczeniach, jakie zebrałem w Paryżu, w pierwszej połowie r. 1919, gdy powstawał Pakt Ligi na konferencji pokojowej, oraz na podróży do Anglji, Francji i Szwajcarji, odbytej z polecenia Rządu Polskiego w jesieni tegoż roku. Może ten zrąb najpotrzebniejszych wiadomości o Lidze Narodów, ogłoszony w przeddzień jej pierwszego Zgromadzenia, przyczyni się chociażby w skromnej mierze do usunięcia niektórych uprzedzeń i wątpliwości i zachęci do dalszych studjów w tej zaniedbanej u nas dziedzinie.

Genewa, we wrześniu 1920 r.

Oskar Halecki.



Wstęp.

Ponętnem byłoby zadaniem omówić przynajmniej w kilku uwagach wstępnych całą ideologję i teoretyczne przesłanki, na których podstawie powstał Pakt Ligi Narodów. Odpowiedź na pytania, w jakim stopniu go przygotował rozwój historyczny ubiegłych wieków, jakie miejsce zajmuje w ewolucji prawa międzynarodowego, jakie wreszcie wyraziły się w nim postulaty etyczne, taka odpowiedź niewątpliwie byłaby najlepszem wprowadzeniem do systematycznego studjum zagadnienia Ligi Narodów.

Pomijając jednak brak najniezbędniejszych badań przygotowawczych na tem polu oraz trudność należytego opanowania tak rozległych i różnorodnych dziedzin wiedzy, poruszenie tych spraw w krótkim z konieczności przeglądzie wstępnym groziłoby niebezpieczną pobieżnością i gubieniem się w nieuzasadnionych dość konkretnie ogólnikach.

Najlepiej więc będzie pójść za przykładem twórców Paktu, którym również musiała nasunąć się pokusa poprzedzić jego artykuły przez rozwinięcie zasad, na jakich się oparli, a którzy przecież, obawiając się ogólnikowej frazeologji, ograniczyli się do kilku zaledwo zdań wstępnych. Łatwiej było sformułować

takie zasady, gdy chodziło o pewne zagadnienie specjalne, które się wyłoniło z problemu Ligi Narodów, mianowicie o międzynarodową organizację pracy; dlatego też w jej ustawie, tworzącej odrębną część traktatów pokojowych, którą jednak przy rozważaniu samego Paktu Ligi ciągle uwzględniać trzeba, nie ograniczono się do zwięzłego wstępu, lecz w osobnej sekcji szerzej wyłuszczono »zasady ogólne« tej organizacji. Natomiast układając Pakt Ligi, odczuwano doskonale, że całokształt objętych tu spraw nie dojrzał jeszcze do takiego zasadniczego, z natury swej nawpół filozoficznego komentarza.

To też najlepszym narazie wstępem do analizy Paktu będzie może skromna analiza tego nadzwyczaj wstrzemięźliwego wstępu, w jaki go zaopatrzono.

Zaczyna się on od wskazania celów całego dzieła. Są niemi rozwój współpracownictwa między narodami, oraz zapewnienie im pokoju i bezpieczeństwa.

Wyodrębnienie, a nawet wysunięcie na naczelne miejsce pierwszego z tych celów ma podstawowe znaczenie dla wniknięcia w istotę Ligi Narodów. Trafnie podniosła już obfita literatura, zwłaszcza angielska i francuska, która ją przygotowała niemal od początku wojny światowej, że cele Ligi nie mogą być wyłącznie negatywne, ograniczając się do zażegnywania dalszych wojen; chociażby na razie pośrednio, musi ona jednak dążyć ostatecznie do rezultatu pozytywnego, do prawdziwego postępu cywilizacyjnego ludzkości. Wojna światowa najlepiej udowodniła, że nie jest on możliwy bez wyzwolenia z pod jarzma militaryzmu, że nic go bardziej nie podkopuje od mogących się powtórzyć w każdej chwili krwawych przerw w pokojowej pracy narodów. Ale niemniej wyraźnie uwidocznił stan powojenny, że w obecnych warunkach nie wy-

starcza już praca każdego z narodów, dokonywana zosobna, lecz potrzebnem jest ich systematyczne współdziałanie, w porządku i porozumieniu, wzajemnem wspieraniu i wyręczaniu się. Nie brak też w Pakcie Ligi artykułów, które w formie co prawda raczej programowej zmierzają do osiągnięcia tego celu; są one w nim jednak umieszczone na końcu i przez nas też w ostatniej dopiero części rozpatrzone będą.

Z natury rzeczy bowiem zadanie najbardziej naglące, a zarazem najlepiej już sprecyzowane, mianowicie ustanowienie sposobów pokojowego zażegnywania zatargów międzynarodowych, wysunęło się na pierwszy plan. Podyktowane najbezpośredniejszym nakazem sumienia, zostało ujęte w najliczniejsze i najstaranniej opracowane artykuły Paktu, wypełniające jego główną, środkową część. W tem samem też miejscu, jako naturalny środek całego studjum, w tej pracy je omówimy.

Lecz jeszcze przedtem w Pakcie Ligi, a więc i w niniejszej jego analizie, musiało być potraktowane zagadnienie inne. Niedarmo jego wstęp zmierza do podstawowego oświadczenia, że układające się strony ustanawiają Ligę Narodów, a więc tworzą systematyczną organizację, za pomocą której mają być osiągnięte owe dwa cele, podkreślone na początku.

Było to bowiem zasadniczym błędem wszelkich w historji praktycznych prób pacyfikacji świata i podniesienia jego poziomu kulturalnego, że nie tworzono w tym celu żadnych instytucyj, żadnych stałych organów życia międzynarodowego. W ciągu przeszło półtysiąca lat daremnie je obmyślały teoretyczne projekty publicystów lub filozofów albo wreszcie polityków, nie mogących wcielić w rzeczywistość swoich koncepcyj. Teraz po raz pierwszy pomysł wielkiego męża, który niedarmo jest profesorem i dyplomatą zarazem, przyoblekł się w kształty aktu prawnopaństwowego, zaczy-

nającego się właśnie od stworzenia takiej organizacji, od syntezy tak powszechnej dziś właśnie dążności do zorganizowania wszystkich dziedzin życia.

Aby sobie zdać sprawę z istoty tej organizacji, nad której formami zastanowimy się zaraz w pierwszej części tej pracy, należy się nasamprzód zatrzymać przy samej jej nazwie. W języku polskim utarła się nazwa Ligi, która w naszej mowie nie ma ściśle określonego znaczenia, tak samo zresztą jak słowo »*League*« w angielskim tekście Paktu. Jak jednak w całym traktacie wersalskim, tak i w Pakcie Ligi obowiązujące znaczenie ma również tekst francuski i otóż w tym języku po długich dyskusjach i dojrzałym namyśle odrzucono nazwę »*Ligue*«, która po francusku oznacza przedewszystkiem pewne częściowe skojarzenie, zwrócone przeciwko innemu ugrupowaniu, a wybrano ostatecznie wymowną i niedwuznaczną nazwę »*Société*«. Jak każdy naród jest społeczeństwem zorganizowanych jednostek, tak ludzkość cała, którą ma objąć ta »*Société des Nations*«, ma się stać społeczeństwem zorganizowanych narodów.

Wobec wspomnianej przed chwilą lakoniczności wstępu, który tą nazwą się kończy, daremnie szukalibyśmy w nim naczelnych zasad tej nowej społeczności, tak jak i sam Pakt nie daje jeszcze jej pełnej konstytucji. Wskazano tu tylko cztery środki, za pomocą których ma ona umożliwić osiągnięcie celów, podkreślonych na samym początku, oczywiście tylko środki uznane za najważniejsze, takie, któreby głównie służyły celowi drugiemu, lecz najpilniejszemu t. j. zabezpieczeniu pokoju.

Wybrano więc niektóre z haseł, głoszonych najuroczyściej podczas wojny światowej, aby je w ten sposób formalnie usankcjonować w pierwszych zaraz zdaniach traktatów pokojowych. Z haseł tych najczęś-

ciej powtarzanem, a zarazem najpopularniejszem u znękanych ludów, było zapewnienie, że obecna wojna powinna być ostatnią, że jej przetrzymanie aż do zwycięskiego końca okupi niezamącony już pokój w przyszłości. Istotnie też jako pierwszy i naczelny z środków, mających znaleźć zastosowanie w nowej organizacji świata, uznano »przyjęcie pewnych zobowiązań nieuciekania się do wojny«.

Historyczne znaczenie uznania tej zasady polega na tem, że sam fakt przyjęcia zobowiązań stałych i ogólnych, ograniczających prawo prowadzenia wojny, które dotąd stanowiło jedną z głównych atrybucyj suwerenności państwowej, jest już poważnym wyłomem w dotychczasowem pojęciu tej suwerenności, które w swej ciasnej bezwzględności było główną przeszkodą do praworządnego ustroju świata. Wyraźnie się też tutaj zaznacza koncepcja, że wojna jest złem, którego należy unikać.

Ale pomijając nawet, że nie zdobyto się na bezpośrednie potępienie wojny, przez jedno drobne napozór słówko zgóry zaznaczono, że jej unikanie nie ma być bezwarunkowem, że zobowiązania w tej sprawie ograniczają się do części tylko wszelkich możliwych wypadków. Chodzi bowiem jedynie o przyjęcie »pewnych«, to znaczy niektórych (*certaines*) zobowiązań.

Rzecz jasna, że żadna, chociażby najdalej idąca koncepcja Ligi Narodów, nie może wykluczać wogóle posługiwania się orężem, które zawsze może być koniecznem jako sankcja praw Ligi w stosunku do ich gwałcicieli. Ale już ze stylizacji przytoczonego zdania, a zwłaszcza z konkretnych artykułów Paktu w tej sprawie jasno wynika, że zachowano też w pewnych wypadkach możliwość podjęcia wojny przez jedno z państw Ligi na własną rękę, a to nie tylko w doraźnej obronie przed nagłym napadem, lecz także, jak

dotąd bywało, dla rozstrzygnięcia swego zatargu z innem państwem.

To, że Liga Narodów — według swej dzisiejszej ustawy — »prawo do wojny« tak pojętej tylko ogranicza, lecz go nie znosi jako bezwzględnego bezprawia, było przyczyną najdotkliwszych zawodów, jakie Pakt paryski sprawił najgorętszym właśnie zwolennikom idei Ligi. Błędnem zaś byłoby mniemanie, jakoby to był zawód tylko dla teoretyków — marzycieli, dla pacyfistów dawnego autoramentu. Przeciwnie, w oficjalnych projektach, opracowanych dla konferencji paryskiej z ramienia rządów, a to nie tylko rządów neutralnych, jak Szwajcarji lub państw skandynawskich, ale także rządów wielkich mocarstw koalicji, mianowicie Francji i Włoch — nie mówiąc już o kontrpropozycjach delegacji niemieckiej i austrjackiej — chciano wszelką wojnę, którąby nie była środkiem policyjnym z ramienia całej Ligi, wykluczyć bezwarunkowo, podać sposób pokojowego, a bezwzględnie obowiązującego rozwiązania dla wszystkich bez wyjątku zatargów międzypaństwowych.

Ale na konferencji paryskiej ta koncepcja Ligi Narodów, wytworzona na kontynencie europejskim, spotkała się z koncepcją inną, mającą swe źródło w praktycznych i ostrożnych umysłach anglosaskich. Zarówno w Anglii, gdzie już podczas wojny najwięcej może pracowano nad zagadnieniami Ligi Narodów, jak i w Ameryce, gdzie jeszcze przed jej wmieszaniem się do wojny potężna organizacja społeczna »*The League to enforce peace*« sformułowała szereg zasad programowych w tej sprawie, uznano tak sprecyzowane ograniczenie suwerenności państwowej za nierealne, jeśli nie wogóle niedopuszczalne. Licząc mniej na ścisłe przepisy prawne, aniżeli na siłę opinji w każdym poszczególnym wypadku, postanowiono ograniczyć się do tego, aby Liga za każdym razem wyma-

pozbawione własnej państwowości. Sprawa granic Austrji i sprawa Irlandji są pod tym względem typowe. To też nawet ci, którzyby chcieli wprowadzić tę zasadę do Paktu Ligi, słusznie podnoszą, że równocześnie należałoby ustanowić „procedurę", jak to prawo samostanowienia ma być wykonane.

Te i podobne trudności, do których zresztą powrócimy przy szczegółowych postanowieniach Paktu, nie zrażają jednak coraz liczniejszych zwolenników myśli umieszczenia na początku Paktu zamiast krótkiego wstępu całkowitej deklaracji praw i obowiązków narodów. Miałaby ona stanąć obok deklaracji praw, na której się oparła konstytucja amerykańska, i obok deklaracji praw człowieka i obywatela z czasów rewolucji francuskiej. Opracowaniem odpowiedniego projektu zajął się jeszcze podczas wojny Amerykański Instytut Prawa Międzynarodowego, świeżo zaś głównie pacyfistyczne stowarzyszenie francuskie „*La Paix par le droit*".

Mimo ideowej powagi, jakąby mogła mieć taka deklaracja, trudno zaprzeczyć, że jej ogólne nawet przyjęcie miałoby raczej teoretyczną wartość. Jak najszczytniejsze chociażby zasady pozostają czczym frazesem, jeśli brak szczerej woli i praktycznych organów dla ich urzeczywistnienia, tego najlepszym przykładem jest osławiony akt św. przymierza. Całkiem błędnie złośliwi sceptycy zestawiają Ligę Narodów z owym traktatem, zapominając, że on nie zawierał literalnie n i c z e g o, żadnego nawet zawiązku jakichś instytucyj międzynarodowych, żadnych wogóle konkretnych postanowień, zmieniających dotychczasowe stosunki między państwami, a ograniczał się do wypowiedzenia szeregu pięknie brzmiących myśli. Prawdą jest tylko, że ten przykład może zrazić do górnolotnych oświadczeń, które nie przeszły jeszcze ogniowej próby czynnego zastosowania.

Nasuwa się tylko uwaga, że o ile ów akt z roku 1815 nadużywał imienia Bożego i ideałów religijnych, o tyle tym razem, z powodów niestety aż zbyt przejrzystych, w przeciwną popadnięto ostateczność. Wszak słusznie niedawno jeden z kardynałów francuskich w publicznem oświadczeniu na rzecz Ligi Narodów, wykazawszy, że jej koncepcja jest nie tylko słuszną, ale poprostu chrześcijańską, wyraził żal, że w traktacie obecnym nigdzie niema imienia Tego, „od którego wszystkie zależą mocarstwa.“



Część pierwsza. Organizacja.

1. Członkowie.

Członkami Ligi Narodów są poszczególne państwa. Tkwi w tem niewątpliwie pewna anomalja, gdyż mimo wszelkich dążeń, aby nowy ustrój państwowy świata odpowiadał stosunkom narodowościowym, nie udało się tego przeprowadzić w całej pełni. Początkowo zaproponowano nawet ze strony portugalskiej, aby dla uniknięcia tej nieścisłości wyrażenia nazwać nową organizację Ligą Państw.

Z różnych powodów pomysł ten upadł odrazu. Przedewszystkiem w językach francuskim i angielskim, gdzie przyzwyczajono się oznaczać przynależność narodową i państwową jednym i tym samym wyrazem: *nationalité-nationality* nie razi to pomieszanie pojęć tak, jak np. w języku polskim. Nadto chodziło o podkreślenie demokratycznego charakteru Ligi, której nie miały tworzyć rządy, lecz społeczeństwa. Wreszcie zaś, chociażby nieświadomie, wyprzedzono przez nazwę, nie odpowiadającą dokładnie stosunkom teraźniejszym, rozwój dalszej przyszłości, który powinien wszystkim narodom zapewnić własną państwowość i stanowisko równorzędnych członków Ligi.

Chcąc zaraz w pierwszym artykule Paktu ustalić, jakie państwa należą od początku do Ligi, spotkano się z jedną bardzo znamienną trudnością redakcyjną. Wynikła ona z tego, że Pakt, jak to postanowiono odrazu, gdy na plenarnem posiedzeniu konferencji pokojowej z dnia 25 stycznia 1919 uchwalono utworzenie Ligi Narodów, wszedł do traktatu pokojowego z Niemcami, a potem i do innych traktatów z państwami zwyciężonemi, jako integralna część składowa.

Mimochodem należy tu zauważyć, że wszelkie wątpliwości, czy to organiczne połączenie było właściwem, czy w tych warunkach Liga mogła być poczęta w duchu zupełnej bezstronności, niezależnej od chwilowego układu sił politycznych, muszą umilknąć wobec niewątpliwego faktu, że gdyby wówczas, na początku kongresu, prezydent Wilson zgodził się na odłożenie tego dzieła na czas po zawarciu pokoju, prawdopodobnie nie byłoby ono wcale przyszło do skutku.

Ponieważ jednak nie chciano odrazu przypuścić państw zwyciężonych do udziału w Lidze, a one przecież wraz z całym traktatem musiały podpisać i jego część pierwszą t. j. Pakt Ligi, trzeba było zaznaczyć, że jej członkami pierwotnymi nie są wszystkie układające się strony, chociaż wszystkie wygłaszają wstępne oświadczenia Paktu, lecz tylko te z nich, które imiennie wyliczono w aneksie do Paktu. Tam w pierwszej grupie pierwotnych członków Ligi wyliczono istotnie wszystkie 27 państw, które Niemcom wypowiedziały wojnę albo przynajmniej zerwały z niemi stosunki dyplomatyczne i uczestniczyły w konferencji pokojowej.

Rzecz jasna, że dzięki włączeniu Paktu do traktatu każde z tych państw stało się istotnie członkiem Ligi dopiero na mocy ratyfikacji traktatu pokojowego. To też pierwsze zaraz państwo, w alfabetycznie uporządkowanym szeregu, t. j. Stany Zjednoczone

Ameryki Północnej, które dotąd nie uchwaliły owej ratyfikacji, pozostały też narazie poza Ligą Narodów, która zresztą, jak wiadomo, jest głównym kamieniem obrazy dla przeciwników ratyfikacji.

Zbytecznem byłoby rozwodzić się nad tem, jak szkodliwie się to odbija na sprawie pokoju wogóle, a Ligi Narodów w szczególności. Sciśle biorąc Liga Narodów nie mogła nawet rozpocząć swej działalności bez Ameryki, która musi być reprezentowana w jej Radzie, której Prezydent według brzmienia Paktu powinien zwołać pierwsze zebranie zarówno Rady jak i Zgromadzenia Ligi. Z drugiej strony jednak cały traktat, a z nim i Pakt Ligi wchodził w życie z chwilą ratyfikacji przez Niemcy z jednej strony, a trzy tylko z wielkich mocarstw koalicji z drugiej strony. Gdy ta chwila nastąpiła dnia 10 stycznia 1920 r., ze wskazanej sprzeczności wybrnięto oczywiście w ten sposób, że formę poświęcono treści: po paru dniach zaledwo odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Ligi, która według 48-go artykułu traktatu w ciągu 15 dni po jego wejściu w życie musiała wyznaczyć trzech członków komisji dla rozgraniczenia zagłębia Sarry, odbyło się zaś bez względu na to, że miejsce przedstawiciela Ameryki pozostało próżnem, że nieobecnym był ten, który je zwołał: Prezydent Stanów Zjednoczonych.

Uczyniono to niewątpliwie słusznie i słusznie już przedtem zapowiadano w Anglji i Francji, że Liga rozpocznie swą pracę chociażby bez Ameryki. Słusznem to było tem bardziej, że opozycja amerykańska w znacznej mierze ma charakter akcji osobistej, zwróconej przeciwko Wilsonowi, jest więc objawem przejściowym, który prędzej czy później zostanie przezwyciężony na miejscu przez tak licznych właśnie w Ameryce zwolenników Ligi. Że na czele ich organizacji stoi eks-prezydent Taft, przywódca stronnictwa repu-

blikańskiego, zasadniczo przeciwnego demokratom, kierowanym przez Wilsona, może chyba służyć za najlepszy dowód, że w sprawie Ligi zasadnicze różnice przekonań odgrywają co najwyżej drugorzędną rolę.

Omawiając 10-ty artykuł Paktu, przeciwko któremu opozycja amerykańska główne wytacza argumenty rzeczowe, przekonamy się, że, jak to nikt lepiej nie wykazał od samego Tafta, argumenty te polegają na zupełnem niezrozumieniu jego treści. Natomiast już przy kwestji członków Ligi natrafiamy na jedyną sprawę, w której zarzuty amerykańskich przeciwników Paktu trzeba przynajmniej częściowo uznać za słuszne.

Przeglądając bowiem spis pierwotnych członków Ligi, uderza nas, że obok Anglji wymieniono zosobna jej główne d o m i n j a i k o l o n j e w liczbie pięciu, t. j. Kanadę, Australję, Afrykę Południową, Nową Zelandję i Indje, te same, które także na konferencji pokojowej były reprezentowane przez osobnych delegatów pełnomocnych. Chociaż je wyliczono po za porządkiem alfabetycznym, jak gdyby w dodatku do samego imperjum brytyjskiego, nie ulega najmniejszej wątpliwości, że mają być osobnymi, równorzędnymi członkami Ligi. Kwestję tę rozstrzyga zresztą zasadniczo dalszy ciąg 1-go artykułu Paktu, gdzie mówiąc o nowych członkach, wyraźnie zastrzeżono, że obok państw zupełnie samodzielnych, mogą nimi też zostać wszelkie dominja lub kolonje, które się swobodnie same rządzą *(qui se gouverne librement — fully self governing)*.

Rzecz jasna, że z tego postanowienia będzie mogło skorzystać każde państwo, posiadające kolonje, nadając im pełny samorząd. Narazie zaś wychodzi na wyłączną korzyść Anglji, która w ten sposób rozporządza w Lidze sześcioma głosami zamiast jednym. Usprawiedliwia się to tem, że wszelkie zasadnicze

uchwały Ligi muszą zapaść jednogłośnie; zobaczymy jednak, że w niektórych wypadkach wystarcza, zwłaszcza w Zgromadzeniu, większość zwykła lub dwóch trzecich, a wtedy oczywiście reprezentacja kolonij, chociaż może istotnie niejednej z nich słusznie się należy, będzie jednak w praktyce niesłusznem uprzywilejowaniem danego państwa. Należałoby conajmniej zastrzec, że w zatargach, w których kraj macierzysty jest stroną interesowaną, żadna z jego kolonij nie będzie miała prawa głosu (i oczywiście odwrotnie), oraz, że kolonje nie będą mogły zasiadać w Radzie Ligi równocześnie z państwem macierzystym.

Większą jeszcze jednostronnością w składzie Ligi groziło to, że ustanowiona przez uczestników konferencji pokojowej mogła się łatwo ograniczyć do ich grona. Czując jednak doskonale, że wszelkie istotne „społeczeństwo narodów" musi dążyć do objęcia ich w całości, niebezpieczeństwa tego szczęśliwie uniknięto. Przeważnej bowiem części państw neutralnych podczas wojny światowej otworzono możliwość wejścia do Ligi równocześnie i na równych prawach z państwami zwycięskiemi. Postanowiono mianowicie, że państwa, wymienione w drugiej grupie aneksu jako „zaproszone do przystąpienia do Paktu", staną się również członkami pierwotnymi Ligi, jeśli w ciągu dwóch miesięcy po wejściu w życie traktatu złożą bez wszelkich zastrzeżeń odpowiednią deklarację w Sekretarjacie Ligi. Państwa te, w liczbie trzynastu, mogły nawet, chociaż w bardzo skromnym zakresie, uczestniczyć w redakcji Paktu: dnia 20 i 21 marca 1919 r. ich przedstawiciele zostali zaproszeni przez komisję kongresową dla Ligi Narodów celem wyrażenia swej opinji o projekcie Paktu. Wprawdzie zgłoszone przez nich poprawki, których np. Hiszpanja, Szwajcarja, Holandja i państwa skandynawskie opracowały cały szereg, zostały uwzględnione tylko w drugorzędnych szczegó-

łach przy końcowej redakcji gotowego już niemal tekstu, ale przynajmniej formalnie uratowano zasadę, że Liga nie jest wyłącznem dziełem zwycięskiej koalicji.

Wszystkie te państwa, mimo poważnych nieraz — np. w Szwajcarji — prądów przeciwnych, zgłosiły w oznaczonym czasie swój akces do Ligi, która w ten sposób od początku, bez względu na abstynencję Stanów Zjednoczonych[1]), objęła większość obszaru i ludności kuli ziemskiej. Skwapliwe dostosowanie się do postawionego warunku tłómaczy się najoczywiściej przez doniosłe uprzywilejowanie członków pierwotnych Ligi w porównaniu z później przystępującymi.

Chociaż bowiem w Pakcie zwyciężyła jedynie słuszna zasada, że w przeciwieństwie do wszystkich niemal analogicznych projektów przeszłości dziejowej Liga Narodów musi wszystkim bez wyjątku państwom zostawić możliwość takiego przystąpienia, przyjęcie dalszych członków uzależniono jednak od pewnych warunków. Nie tylko muszą się oświadczyć za ich przyjęciem dwie trzecie Zgromadzenia, ale niezależnie od wyniku tego głosowania muszą one „dać istotne gwarancje swego szczerego zamiaru przestrzegania swych zobowiązań międzynarodowych i przyjąć ustanowioną przez Ligę umowę co do swych sił i zbrojeń wojskowych, morskich i lotniczych".

Pierwszy z tych warunków nie jest właściwie ściśle określony; niewiadomo bowiem, na czem mają

---

[1]) Wątpliwości mogłyby nadto zachodzić co do przynależności Chin do Ligi; nie tylko bowiem nie ratyfikowały traktatu z Niemcami, ale z powodu sprawy Szantungu, rozstrzygniętej w nim na korzyść Japonji z widoczną krzywdą Chin, nawet go nie podpisały w osobach swych przedstawicieli. Należy jednak zaznaczyć, że stały się członkami Ligi przez podpisanie i ratyfikację traktatu z Austrją, który również obejmuje jako pierwszą część Pakt Ligi Narodów. Co do kilku państw bałkańskich i środkowo-amerykańskich, które dotąd (wiosna r. 1920) nie ratyfikowały żadnego z traktatów pokojowych, trudno wątpić, że jednak w niedługim czasie to uczynią.

polegać owe „istotne gwarancje“ i kto — zapewne chyba Rada Ligi — oceni ich dostateczność. Głównie jednak miano przy tem na myśli państwa zwyciężone w wojnie światowej, a w tym wypadku takiemi gwarancjami będą niewątpliwie ściśle wypełnione — co najmniej zaś wypełniane — warunki traktatów pokojowych.

Drugi warunek przyjęcia do Ligi jest całkiem jasny a niezmiernie ważny. Zobaczymy, że rządy członków pierwotnych same rozstrzygną, o ile przyjmą opracowany przez Radę Ligi projekt ograniczenia zbrojeń i dopiero, przyjąwszy go, nie będą mogły samowolnie od niego odstąpić. Każdy natomiast członek nowoprzyjęty — a to nie tylko państwa zwyciężone, którym już w traktatach pokojowych wyznaczono maksymalną ilość sił zbrojnych — będzie musiał przeprowadzić wskazaną mu redukcję armji i marynarki wojennej, aby móc należeć do Ligi.

Konieczność tych zastrzeżeń tłumaczy się tem, że, jak zobaczymy, naogół tylko takich państw nie zaproszono na członków pierwotnych, co do których miano mniej lub więcej wyraźne powody nieufności. Ale, uznając tę konieczność, powszechna niemal opinja w państwach koalicji, a zwłaszcza w Anglji, żąda z całą stanowczością, aby jaknajprędzej przyjęto do Ligi każde państwo, pragnące do niej przystąpić i mogące uczynić zadość omówionym przed chwilą wymaganiom. Żądanie to, zgodnie wyrażane w literaturze, publicystyce, uchwałach zjazdów i t. p., jest słuszne nie tylko w idealnej teorji, ale i z punktu widzenia praktycznego: wszak państwa, które wydają się niebezpieczne dla pokoju świata, mogą być o wiele łatwiej kontrolowane, należąc do Ligi, aniżeli wykluczone z niej, coby je skłoniło prędzej czy później do złączenia się w innym, odrębnym związku państw,

a więc doprowadziłoby właściwie do powstania dwóch wrogich sobie koalicyj w dawnym stylu.

Ten ostatni argument stosuje się w pierwszym rzędzie do państw zwyciężonych w wojnie światowej. Wśród nich zaś naturalnie najtrudniejszą, najdrażliwszą, a zarazem najważniejszą jest sprawa Niemiec, głównych winowajców wielkiej katastrofy wojennej. Wobec nikogo najdalej posunięta ostrożność nie jest bardziej usprawiedliwioną; ale nikt też nie dopomina się z większą natarczywością jak najrychlejszego przyjęcia do Ligi i — jak przyznać trzeba — udowodniły też Niemcy zarówno w swym kontrprojekcie Ligi, który w pewnych punktach nawet we Francji znalazł uznanie, jak i w długim już szeregu prac teoretycznych dużo zainteresowania dla zagadnień Ligi Narodów. Jeżeli w obecnym chaosie niemieckim na czoło narodu wysuną się takie jednostki, które hasłem Ligi przejęły się szczerze i bez śladu dawnych aspiracyj do hegemonji w świecie, wtedy Niemcy będą mogły być pożytecznym członkiem Ligi i nikt tego bardziej nie musi pragnąć od ich sąsiadów. Tę ewolucję należy jednak przeczekać i wtedy dopiero Niemcy mogą liczyć na to, że w Zgromadzeniu Ligi, wolnem od ślepej i zaciętej nienawiści narodowościowej, znajdą potrzebną większość, która się oświadczy za ich przyjęciem.

Dobrze byłoby, gdyby już przedtem można było przyjąć do Ligi dawnych sprzymierzeńców Niemiec, bez wątpienia mniej od nich winnych i niebezpiecznych, a natomiast może dotkliwiej ukaranych w traktatach pokojowych. To wcześniejsze przyjęcie byłoby zarazem najlepszym środkiem zapobiegawczym przeciwko ich ponownemu zbliżeniu się do Niemiec.

Najwidoczniejszem to jest w sprawie Austrji, której przyłączeniu się do Rzeszy niemieckiej ma przeszkodzić Liga Narodów, skoro według traktatów z Ver-

sailles i St. Germain niezależność Austrji nie może być usuniętą bez jednomyślnej zgody Rady Ligi. Otóż przyjęcie Austrji do Ligi byłoby nie tylko ułatwieniem jej niezwykle ciężkiego położenia ekonomicznego, nie tylko spełnieniem jej zrozumiałego pragnienia, któremu tak wymownie dawał wyraz zmarły niedawno prof. Lammasch, dawny szermierz idei sprawiedliwości międzynarodowej i autor cennych projektów, przedłożonych konferencji paryskiej, ale byłoby też najwyraźniejszem i najskuteczniejszem oddzieleniem losu Austrji od losu Niemiec, poparciem tych najzdrowszych właśnie w Austrji żywiołów, które same sprzeciwiają się jej zlaniu się z Rzeszą.

Sprawa przyjęcia do Ligi Węgier, Bułgarji i Turcji wtedy dopiero będzie miała aktualne znaczenie, gdy układy pokojowe z temi państwami będą ukończone i wejdą w życie. Należy otwarcie zaznaczyć, że Węgry chyba tylko wtedy będą się mogły pogodzić z niezmiernie niekorzystnemi granicami, na jakie je skazano, jeśli wejdą przynajmniej w skład wielkiej organizacji międzypaństwowej, w której obrębie kwestja granic nie będzie już miała tego samego co dawniej znaczenia, zwłaszcza pod względem strategicznym. W Bułgarji przyjęcie do Ligi ożywiłoby ruch, dążący do porozumienia z innemi narodami bałkańskiemi, bez którego trudno myśleć o trwałym pokoju i bezpieczeństwie w tych stronach, gdzie w ostatnich czasach, aż do samego wybuchu wojny światowej, skupiły się najgroźniejsze zarzewia wojenne, a drażliwe sprawy Macedonji i Tracji grożą niemi i na przyszłość. Co do Turcji zaś, to jeśli Konstantynopol pozostanie pod jej nominalną chociażby władzą, niemożliwem będzie, aby to właśnie miejsce o pierwszorzędnem znaczeniu międzynarodowem na dłuższą metę pozostawało po za obrębem Ligi; utraciwszy je zaś, Turcja

etnograficzna trudnoby się mogła utrzymać bez pewnej opieki ze strony Ligi Narodów.

Pomijając nawet wszelkie niebezpieczeństwa realne, trudno się dziwić czysto uczuciowej niechęci twórców Ligi Narodów, aby odrazu dopuścić do swego grona tych, którzy świat cały narazili na taką otchłań cierpień, a ich ojczyste kraje zniszczyli z takiem okrucieństwem. Trudniej już zrozumieć, dlaczego, zapraszając do Ligi państwa neutralne, niektóre z nich pominięto, a to właśnie takie, które od zagadnień wojny światowej stały najzupełniej zdala.

Oczywiście nie mamy tu na myśli kilku państewek tak mikroskopijnych, jak Lichtenstein, S. Marino, Andorra, Monaco, że nawet dotąd nie miały własnej reprezentacji w życiu międzynarodowem; co prawda co do ostatniego z nich na posiedzeniu konferencji, które uchwaliło przyjęcie Paktu, min. Pichon oświadczył się za udzieleniem mu miejsca w Lidze, nie znajdując jednak nawet u innych delegatów francuskich należytego poparcia.

Nie zapraszając do przystąpienia do Ligi całego szeregu państw neutralnych, nie ustępujących znaczeniem wielu jej członkom pierwotnym, a więc Afganistanu, Abissynji, Meksyku, Costa-Rica i S. Domingo, chciano zapewne dać milcząco do zrozumienia, że kraje te co do swego poziomu cywilizacyjnego i ustroju wewnętrznego nie odpowiadają wymaganiom, jakie trzeba stawiać członkom zorganizowanej społeczności narodów. Trudno jednak zaprzeczyć, że wobec objęcia tą organizacją krajów o najróżniejszych cywilizacjach i formach życia wewnętrznego to kryterjum nie mogło być ściśle objektywnem; istotnie też w każdym niemal z tych wypadków nasuwa się domysł, że subjektywne stanowisko jednego z wielkich mocarstw, Anglji, Włoch lub Stanów Zjednoczonych było główną przeszkodą. Podnie-

siono nawet, że Costa-Rica bodaj dlatego nie otrzymała równorzędnego miejsca obok np. Salvadoru, że przez zatarg z Panamą, ściśle zależną od Ameryki Północnej, naraziła się tej ostatniej.

Zgoła inne oczywiście przyczyny wpłynęły na pominięcie Luxemburgu. W chwili bowiem, gdy Pakt układano, liczono się z możliwością, że ten kraj złączy się mniej lub więcej ściśle z Belgją lub Francją. Obecnie, gdy utrzymanie pełnej suwerenności wielkiego księstwa nie zdaje się już ulegać wątpliwości, dalsze trudności w przyjęciu go do Ligi byłyby zgoła nieusprawiedliwione.

Sprawa ta łączy się zaś poniekąd już z inną, o szerszem bez porównania znaczeniu, gdyż dotyczy całej dalszej kategorji państw, które narazie pozostawiono po za Ligą. Są to państwa świeżo powstałe lub na nowo utworzone podczas wojny, które, w przeciwieństwie do Polski, Czecho-Słowacji, Jugosławji albo nawet królestwa Hedżasu, w chwili ogłoszenia Paktu — a zresztą i w chwili obecnej — nie zostały jeszcze uznane lub co najwyżej uznane *de facto*, a nie *de iure*, przez wielkie mocarstwa. Państwa te oderwały się od Rosji, bądź to na zachodzie, jak Finlandja, Estonja, Łotwa, Litwa i Ukraina, bądź to na pograniczu rosyjsko-tureckiem, jak Gruzja, Aserbeidżan i Armenja; to też brak decyzji w sprawie ich uznania pozostaje w związku z ogólną chwiejnością, jaka cechuje politykę koalicji w sprawie rosyjskiej, a jeśli się uwzględni, że uchwalenie Paktu przypada właśnie na okres, kiedy przeważała tendencja do odbudowania wielkiej Rosji, to pominięcie tych państw w jego aneksie tłumaczy się samo przez się.

Wiadomo, że w pewnych kołach owa koncepcja wielkiej Rosji i wiara w możliwość oraz właściwość jej przywrócenia i teraz jeszcze pokutuje. Pozostaje ona jednak w tak jaskrawej sprzeczności z zasadą sa

mostanowienia narodów, na której przecie owe państwa powstały, że tylko ich uznanie i jak najrychlejsze przyjęcie do Ligi byłoby zgodnem z jej podstawową ideologją. Bardzo być może, że, jak to jeszcze omówimy niżej, państwa te, poczęści bardzo niewielkie i wyjątkowo zagrożone, będą się mogły utrzymać tylko w związkach federacyjnych pomiędzy sobą oraz — po części przynajmniej — z Polską; ale i wtedy wspólna polityka zagraniczna takiej federacji nie sprzeciwiałaby się wcale przynależności każdego z jej członków zosobna do Ligi Narodów, coby im się słusznie należało. To samo należałoby powiedzieć o Białorusi, gdzie proces ukonstytuowania się w osobną jednostkę państwową, chociaż mniej daleko posunięty, w przyszłości jednak niewątpliwie dalej rozwijać się będzie.

Tam, gdzie dokonał się najprędzej, mianowicie w Finlandji, najwcześniej też uświadomiono sobie ważność Ligi Narodów i należenia do niej. Już na wiosnę r. 1919 powstało w łonie — nieuznanej oficjalnie — delegacji finlandzkiej w Paryżu Stowarzyszenie, pracujące nad tem zagadnieniem, które też po początkowych trudnościach uzyskało należne mu miejsce wśród pokrewnych organizacyj innych narodów. Świeżo zaś ruch ten rozpoczął się także w Estonji, Litwie, Ukrainie, a nawet Gruzji, wyraźnie popierany ze strony angielskiej, co chyba jest pewną zapowiedzią, że przyjęcie tych państw, jak i innych analogicznie powstałych, do Ligi Narodów nastąpi zapewne równocześnie z uznaniem ich niepodległości.

Rzecz jasna, że miejsce w Lidze będzie się należało również i R o s j i, skoro tylko nastaną tam praworządne stosunki wewnętrzne. Już w marcu r. 1919 na londyńskiej konferencji Stowarzyszeń dla Ligi Narodów upomnieli się o to przedstawiciele Jugosławji, a na konferencję brukselską w grudniu tegoż roku dopuszczono już nawet świeżo utworzone Stowarzy-

szenie rosyjskie. Do niedawna co prawda nadużywano ze strony niektórych przynajmniej Rosjan haseł wilsonowskich, aby wykazać, że właśnie na podstawie tych zasad „inorodcy“, wyjąwszy co najwyżej Polskę i Finlandję, winni się zadowolić autonomją pod panowaniem rosyjskiem. W każdym zaś razie, chociaż rozszerzenie się Ligi na olbrzymie obszary Rosji byłoby niezmiernie pożądanem, trzeba będzie żądać od niej, zupełnie tak samo jak od Niemiec, szczególnie przekonywających gwarancyj stosowania się do zasad Ligi. Tych zaś rząd bolszewicki bezwarunkowo dać nie może. Zresztą, niechętny Lidze od samego początku, wcale też dotąd nie objawił pragnienia, aby go do niej dopuszczono.

Chociażby jednak już nadeszła szczęśliwa chwila, że naprawdę wszystkie narody świata w Lidze się znajdą, czego pragnąć muszą wszyscy jej szczerzy zwolennicy, to jednak byłaby ona niezupełną, gdyby zabrakło w niej czynnika, najlepiej reprezentującego wszystko, co narody jedna i łączy, t. j. Stolicy Apostolskiej.

Przyznać trzeba, że jest to czynnik tak zasadniczo odrębny, że może forma jego reprezentacji będzie się musiała różnić od tej, którą mają „narody“ w ścisłem tego słowa znaczeniu. Ale jakkolwiek się ukształtuje udział papiestwa w Lidze, której ideały głoszono ze Stolicy Piotrowej nie tylko w zamierzchłem średniowieczu, ale i w najwcześniejszym, najmniej im sprzyjającym okresie ostatniej wojny, będzie on dla urzeczywistnienia jej zadań nieocenioną pomocą, gdyż zjedna dla niej tych wszystkich, dla których głos Namiestnika Chrystusowego pozostał jeszcze drogowskazem życia. Tą drogą jedyna religja, która jest naprawdę międzynarodową i od wszelkich czynników państwowych niezależną, spełni w rozwoju Ligi tę dobroczynną rolę, której wyznawcy zasad Paktu słusznie

się spodziewają — bez względu nawet na własne przekonania — od czynnika religijnego wogóle.

Zbytecznem byłoby przypominać wszystkie drażliwe strony kwestji dopuszczenia Papieża do Ligi. Najdrażliwsza, t. j. stosunek jego do Włoch, dałaby się może jednak właśnie na tej drodze, zabezpieczającej suwerenność Stolicy Apostolskiej bez jakiejkolwiek ujmy dla interesów włoskich, w pożądany sposób wyrównać.

W przeciwieństwie do papieża, któremu własna godność nie pozwala ubiegać się o przyjęcie do Ligi, wszystkie narody, jeszcze do niej niedopuszczone, których rozmaite kategorje rozpatrzyliśmy przed chwilą, rozpoczęły już mniej lub więcej usilne o to starania. Tem mniej aktualnem jest wobec tego faktu, świadczącego, że przynależność do Ligi nie uchodzi za ciężar, lecz za zaszczyt i korzyść, końcowe zastrzeżenie pierwszego artykułu Paktu, dotyczące w y s t ą p i e n i a z Ligi. Jako warunki postawiono uprzedzenie jej dwa lata przedtem i poprzednie wypełnienie wszelkich zobowiązań międzynarodowych. Poza tem zaś zostawiono członkom Ligi zupełną pod tym względem swobodę. Jako komentarz do tego postanowienia wystarczy stwierdzenie, że w ostatecznej redakcji Paktu zjawiło się ono w tak wyraźnej formie i zaraz na jego początku wskutek nacisku ze strony Ameryki, która już wówczas najostrożniejsze w sprawie Ligi zajmowała stanowisko. Nie ulega jednak wątpliwości, że skoro tam przezwyciężoną zostanie opozycyjna mniejszość, która się ciągle jeszcze upomina o to prawo wystąpienia, jak gdyby nie było w Pakcie już dość wyraźnie zawarowane, skoro tylko raz Stany Zjednoczone w Lidze się znajdą, to i one nie pomyślą nigdy o skorzystaniu z tego prawa. Naturalna dążność wszystkich narodów zmierza do wejścia w ich zorganizowaną społeczność, aby naprawdę się stała po-

wszechną, a nie do dobrowolnego wyłączenia się z niej. I do tego dążenia należy przyszłość.

2. Zgromadzenie.

Jako organy, za pomocą których Liga wykonywa swe czynności, drugi artykuł Paktu wymienia Zgromadzenie i Radę, mające przy boku jako organ pomocniczy stały sekretarjat. Pierwsze i naczelne miejsce zajmuje więc Zgromadzenie i jemu też jest poświęcony następny zaraz artykuł.

Składa się ono z przedstawicieli członków Ligi, z których każdy może mieć tych przedstawicieli najwyżej trzech, a rozporządza jednym tylko głosem. Zgromadzenie zbiera się w oznaczonych okresach oraz w każdej innej chwili, gdy tego wymagają okoliczności, w siedzibie Ligi lub w jakiemkolwiek innem miejscu. Zajmuje się zaś każdą sprawą, która wchodzi w zakres działalności Ligi lub dotyczy pokoju świata.

Umyślnie zaczęliśmy od dosłownego niemal przytoczenia artykułu, w którym Pakt załatwia się z kwestjami składu, funkcjonowania i kompetencji głównego organu Ligi, aby uwidocznić jedną z cech charakterystycznych całego niemal statutu. Oto zarówno tutaj jak i w całym szeregu innych wypadków powiedziano i rozstrzygnięto tylko to, co było najniezbędniejszem, pozostawiając szerokie pole przyszłemu określeniu przez dokładniejsze przepisy i wogóle dalszemu swobodnemu rozwojowi całego dzieła. To też właśnie w takich wypadkach zadaniem naszem będzie nietyle prosta i łatwa naogół interpretacja tego, co Pakt wyraźnie wypowiada, ile wskazanie zagadnień, których rozwiązanie będzie najpilniejszem, możliwości przyszłego rozwoju i jego prawdopodobnego kierunku.

Zaczynamy od sprawy r e p r e z e n t a c j i c z ł o n k ó w w Zgromadzeniu. Z przytoczonego tekstu wynika przedewszystkiem, że wbrew wielu bardziej skom-

plikowanym projektom, rozróżniającym rozmaite kategorje państw, zdecydowano się na najzupełniej **równą** reprezentację wszystkich członków Ligi w jej naczelnym organie. Co najwyżej można przypuścić, że niektóre państwa bardzo drobne, chociażby ze względów oszczędności i trudności w doborze odpowiednich ludzi ograniczą się dobrowolnie do jednego lub dwóch delegatów, tem bardziej, że ich liczba niczem nie wpływa na wynik głosowania.

Decyzja ta była najzupełniej słuszną. Chociaż na pierwszy rzut oka może razić, że jakaś drobna republika Ameryki środkowej będzie reprezentowana i głosowała zupełnie tak samo jak olbrzymie Stany Zjednoczone lub ludne Chiny, trzeba przyznać, że niepodobna znaleźć jakiegokolwiek całkiem sprawiedliwego klucza, według któregoby przeprowadzono konsekwentne i praktycznie wykonalne rozróżnienie.

We wszystkich projektach, które je mimo to chciały wprowadzić do ustroju Ligi, kierowano się przytem obawą, że przy całkiem równej reprezentacji rzesza drobnych państewek, tworzących nawet razem tylko znikomą mniejszość zorganizowanej ludzkości, jej terytorjum i sił cywilizacyjnych, mogłaby przegłosować wszystkie inne. Licząc się z tem właśnie niebezpieczeństwem, Pakt Ligi w jednym z następnych artykułów, mianowicie piątym, żąda dla wszystkich decyzyj nie tylko Rady ale i Zgromadzenia **jednomyślności** wszystkich obecnych członków. Ten sam jednak artykuł wyjmuje z pod tej zasady wszelkie kwestje procedury, łącznie z wyznaczaniem specjalnych komisyj, w których to sprawach rozstrzyga większość, a zobaczymy, że w niektórych innych miejscach Paktu, a również innych części traktatów pokojowych, dalsze jeszcze wskazano wyjątki, gdzie zwłaszcza w Zgromadzeniu, wystarcza większość zwykła lub dwóch trzecich.

Czy w tem trudnem zagadnieniu wybrano najlepszą zawsze drogę pośrednią, to okaże się dopiero w praktyce. Warto podkreślić, że w kilku wypadkach, gdzie nie obowiązuje jednomyślność, przynajmniej w ten sposób starano się uniemożliwić przegłosowanie wielkich mocarstw, że zażądano, aby poza zwykłą większością, jednogłośnie się wypowiedziały te wszystkie państwa, które są reprezentowane nie tylko w Zgromadzeniu, ale i w Radzie. Z drugiej zaś strony właśnie my, Polacy zbyt dobrze znamy z własnego doświadczenia zgubne skutki zbytniego doktrynerstwa w sprawie jednomyślności, abyśmy nie mieli obowiązku zastanowić się poważnie nad głosami, które już podczas układania Paktu przestrzegały przed możliwemi następstwami tej zasady.

Zanim jednak po odpowiedniem doświadczeniu znajdzie się wyjście z tego dylematu, trzeba będzie rozstrzygnąć kwestję inną, której Pakt zupełnie nie dotyka, mianowicie w jaki sposób mają być wyznaczani czy dobierani członkowie Zgromadzenia i kogo oni właściwie mają reprezentować.

W pierwszej chwili mogłoby się wydawać, że będą to według utartej praktyki stosunków międzynarodowych przedstawiciele rządów, przez nie mianowani. Przeciwko takiemu rozwiązaniu sprawy podniosła się jednak zgóry stanowcza opozycja, a to właśnie w państwach o najlepiej wyrobionych formach ustroju demokratycznego, gdzieby się mogło zdawać, że rząd powinien zawsze być wyrazicielem woli narodu. Nawet Anglicy, którzy naogół dość zazdrośnie pilnują suwerenności państwowej i uważają, że nie można tu narzucać żadnej reguły poszczególnym państwom, przecież oświadczyli się za usilną propagandą we wszystkich krajach, aby prawo mianowania delegatów do Zgromadzenia Ligi przyznano p a r l a m e n t o m; stronnictwa lewicowe w Anglji pragnęłyby nawet, aby par-

lamenty wybierały tych przedstawicieli w głosowaniu proporcjonalnem. Jeszcze dalej idą pewne prądy opinji we Włoszech, żądając wprost, aby ich wybierały same narody w głosowaniu powszechnem. Również i we Francji i w Belgji przeważa pogląd, że charakter Zgromadzenia powinien być jak najbardziej demokratyczny, zapewnić reprezentację samym narodom jako takim, chociaż wprowadza się tutaj raczej pewne wnioski kompromisowe.

Z nich najbardziej zasługuje na uwagę myśl, aby tylko jeden delegat do Zgromadzenia był mianowany przez dany rząd, a sposób wybrania innych został swobodnie określony przez Parlament. Powstałaby w ten sposób wcale szczęśliwa analogja ze składem międzynarodowej konferencji pracy, do której każde państwo obok dwóch delegatów rządowych wysyła po jednym przedstawicielu pracodawców i pracujących. Takie rozwiązanie kompromisowe byłoby tem bardziej wskazane, że z jednej strony te przynajmniej rządy, które nie mają przedstawiciela w Radzie Ligi, nie mogą się zrzec prawa wysyłania choć jednego delegata rządowego do Zgromadzenia, a z drugiej strony znowu niepodobna wcale nie dopuścić do bezpośredniego głosu samych narodów. Organizacje międzyparlamentarne, które powstały nawet już przed wojną i podczas wojny, dowodzą zresztą, że jest to myśl najzupełniej realna.

Za mało tylko, naszem zdaniem, uwzględniono dotąd w całej tej dyskusji, że nie tylko rządom, ale i parlamentom trudno będzie w obecnej chwili słabego jeszcze uświadomienia w sprawach Ligi Narodów znaleźć ludzi najkompetentniejszych, rozumiejących należycie nową organizację i jej zadania, umiejących szczęśliwie pogodzić obowiązki wobec ojczyzny i wobec ideałów ogólnoludzkich. Dlatego byłoby może dobrze, aby w każdym kraju stowarzyszenia, pracujące dla Ligi i stojące najbliżej jej problemów, nie

ograniczały się, jak to dotąd postanowiły, do propagandy za demokratycznym sposobem wyznaczania tych delegatów, ale wprost wskazywały — w sposób oczywiście zgoła nieobowiązujący — najodpowiedniejsze ich zdaniem osoby, ułatwiając zadanie rządów, względnie ciał parlamentarnych.

Sprawa ta stanie się aktualną z chwilą, gdy się zwoła p i e r w s z ą s e s j ę Zgromadzenia, co ma nastąpić już w jesieni w 1920 roku. Przy układaniu traktatu pokojowego, nie oznaczono terminu, kiedy się ma zebrać pierwsze Zgromadzenie Ligi, ale sądzono zapewne, że nastąpi to równocześnie z pierwszą sesją międzynarodowej konferencji pracy, o której odnośna część traktatu zgóry postanawiała, że jeszcze w roku 1919 odbędzie się w Waszyngtonie. Dotrzymano tej zapowiedzi, chociaż w jesieni r. 1919 traktat nawet jeszcze nie zdołał wejść w życie, a już wyłoniły się wszystkie trudności co do jego ratyfikacji przez Stany Zjednoczone, których rząd miał zwołać konferencję pracy. Natomiast ze zwołaniem Zgromadzenia Ligi, którego termin nie był ustalony na piśmie, postanowiono czekać w nadziei, że przecież w niedługim czasie decyzja Ameryki zapadnie na korzyść ratyfikacji i prezydent Wilson będzie mógł to Zgromadzenie zwołać, jak to postanawiał 5-ty artykuł Paktu.

Ale obecnie, gdy owa nadzieja narazie zawiodła i trudno przewidzieć, kiedy w Stanach Zjednoczonych nastąpi pomyślna zmiana, gdy nadto już trzeba było zwołać bez Ameryki Radę Ligi, obecnie — powtarzamy — niema żadnego uzasadnionego powodu, aby dłużej zwlekać z odbyciem pierwszego Zgromadzenia Ligi.

Nie zastąpią ich najczęstsze chociażby posiedzenia szczupłego grona Rady. Jeśli naprawdę wszystkie narody świata mają się przejąć ideą Ligi, to musi wreszcie rozpocząć swą działalność ten jedyny jej

organ, w którym wszyscy jej członkowie mogą głos zabrać. Poza charakterem imponującej manifestacji to Zgromadzenie będzie jednak miało też bardzo poważne zadania konkretne, które będą nawet prawdopodobnie wymagały tego, aby stałe jego zebrania perjodyczne, przewidziane w Pakcie bez ściślejszego określenia, były jak najczęstsze, a co najmniej coroczne. Rozległość tych zadań, dotąd powszechnie niedoceniana, okaże się natychmiast, gdy trzeba będzie ustalić porządek dzienny owego zebrania pierwszego. I w tej kwestji sam traktat, w którym odrazu zapowiedziano porządek dzienny pierwszej konferencji pracy, co do samej Ligi niczego nie przesądził. Właściwie więc każde państwo, należące do Ligi, może i powinno nawet zgłosić sprawy, jakie chciałoby widzieć na porządku obrad pierwszego Zgromadzenia, a chociaż zapewne ostatecznie ustali ten porządek Sekretarjat Ligi, wolne wnioski poszczególnych członków nie powinny chyba być wykluczone.

Aby się należycie przygotować pod tym względem, co oprócz wyboru delegatów już obecnie zaprząta zapewne uwagę wielu rządów, aby zarazem przewidzieć, jakie wogóle sprawy na tym porządku dziennym stanąć mogą, należy przedewszystkiem zdać sobie sprawę z kompetencji Zgromadzenia.

W tym punkcie artykuł Paktu, który się specjalnie niem zajmuje, jest najbardziej ogólnikowy. Idzie to tak daleko, że w tych samych zupełnie słowach określił też kompetencję Rady, która, jak zobaczymy, jest organem z gruntu odmiennym. To też z najrozmaitszych już stron żądano, aby tę kwestję kompetencji dokładniej ustalono.

W pewnej mierze, choć fragmentarycznie, a więc niedostatecznie, rozjaśniają tę wątpliwość inne artykuły Paktu, ubocznie wspominające o Zgromadzeniu. Wiemy już, że według pierwszego zaraz artykułu

Zgromadzenie rozstrzyga większością dwóch trzecich o przyjęciu nowych członków do Ligi. Dalsze artykuły dorzucą jeszcze cały szereg wyjaśnień co do jego roli. Zgromadzenie wybiera te cztery państwa, które obok stale reprezentowanych wielkich mocarstw mają mieć na pewien okres, oznaczony również przez Zgromadzenie, swych przedstawicieli w Radzie Ligi; tę właśnie kwestję pierwsze Zgromadzenie będzie musiało załatwić na samym początku, gdyż dotąd ci czterej członkowie Rady są wyznaczeni tylko tymczasowo. Jego też większość jest potrzebna do zatwierdzenia ewentualnej uchwały Rady co do pomnożenia liczby jej członków. Nieaktualnem narazie jest postanowienie, według którego Zgromadzenie będzie musiało zatwierdzać nominacje przyszłych Sekretarzy generalnych Ligi, skoro pierwszy w ich szeregu został już w samym traktacie pokojowym definitywnie wyznaczony. Ważnem natomiast jest, że według końcowego artykułu większość Zgromadzenia jest potrzebną — obok jednomyślności Rady — do uchwalenia poprawek i zmian w przepisach Paktu; prawdopodobnie bowiem już na pierwszem zebraniu wypłyną różne wnioski tego rodzaju.

W niektórych sprawach Pakt Ligi stawia Zgromadzenie narówni z Radą, nie rozgraniczając ich kompetencji. I tak wiemy już, że według artykułu 5 oba organy mają prawo wyznaczania komisji dla zbadania specjalnych zagadnień; każdemu z nich bez różnicy członkowie Ligi mogą zwrócić uwagę na wszelkie okoliczności, grożące zamąceniem stosunków międzynarodowych (art. 11); jak Rada, tak i Zgromadzenie może zasięgać opinji międzynarodowego Trybunału sprawiedliwości we wszelkich kwestjach (art. 14).

Poza tem w dwóch jeszcze sprawach przyznano Zgromadzeniu osobną, a to bardzo doniosłą rolę. Według artykułu 15, który będzie musiał być przedmio-

tem szczególnie dokładnego rozbioru, wszelkie zatargi międzypaństwowe, które, niepoddane sądowi rozjemczemu, będą przedłożone Radzie, mogą być jak gdyby w wyższej instancji rozpatrzone przez Zgromadzenie, jeśli albo sama Rada mu je przekaże albo zażąda tego w przeciągu 14 dni jedna z interesowanych stron. Odkładając na później omówienie szczegółów tej procedury, już tutaj zwracamy uwagę, że właśnie w sporach najtrudniejszych do załagodzenia to odwołanie się do Zgromadzenia będzie bardzo częstem i bardzo się przyczyni do podniesienia jego powagi.

Wreszcie całkiem samodzielne a niezmiernie ważne zadanie przeznacza Zgromadzeniu artykuł 19. Według niego może ono bowiem wzywać członków Ligi do rewizji traktatów, które się stały niewykonalne, i do zbadania wszelkich sytuacyj międzynarodowych, zagrażających pokojowi świata. Jeśli się uwzględni szerzący się zwłaszcza w Anglji ruch za rewizją traktatu wersalskiego i silnie tam również występujące dążenie, aby poruszyć przed forum Ligi Narodów całokształt problemu rosyjskiego, jako głównej dziś przeszkody do pacyfikacji powszechnej, to zbytecznem byłoby dowodzić, jak pierwszorzędne wprost sprawy mogą być omawiane na pierwszej zaraz sesji Zgromadzenia.

Ale też tylko o m a w i a n e i nic więcej. Nigdzie bowiem, gdzie Pakt przekazuje organom Ligi jakiekolwiek pozytywne czynności, nie mówi o Zgromadzeniu, lecz o Radzie; gdzie w takich wypadkach projekt pierwotny, przedstawiony konferencji pokojowej już 14 lutego r. 1919 mówił ogólnikowo o Lidze Narodów, tam tekst ostateczny z 28 kwietnia wstawił na to miejsce ściślejsze określenie: »Rada Ligi«. Gdziekolwiek też inne części traktatów pokojowych odsyłają do decyzji Ligi Narodów, wyraźnie wspominają o jej Radzie, nigdy zaś o Zgromadzeniu.

Widać stąd, że nie tylko Zgromadzenie nie posiada żadnej władzy wykonawczej, lecz że wogóle wyraźnie zaznaczało się dążenie, aby jak najbardziej ograniczyć jego kompetencję i zakres działania. Całkiem szczerze też przyznano w publikacjach i oświadczeniach, które najsilniej wpłynęły na genezę Paktu albo też po jego uchwaleniu objaśniały go z najlepszą znajomością rzeczy, że narazie Zgromadzenie Ligi ma być tylko terenem dla nieobowiązującej w niczem wymiany zdania, jak gdyby szkołą przygotowawczą, uświadamiającą przedstawicieli wszystkich narodów, a pośrednio opinję powszechną, w zakresie stosunków międzynarodowych.

Mimo to byłoby bardzo niebezpiecznem i nawskroś błędnem lekceważyć z tego powodu rolę Zgromadzenia. Pomijając nawet, że w pewnych podstawowych sprawach, jak przyjmowanie nowych członków lub wybory do Rady, głosowanie w tem szerokiem gronie będzie jednakowoż decydującem, trzeba się liczyć z tem, że owe akademickie napozór dyskusje między delegatami wpłyną poważnie na samodzielne potem postanowienia poszczególnych państw i linje wytyczne ich dalszego postępowania. Może i w tym wypadku okaże się trafną koncepcja anglosaska, która przynajmniej początkowo chciała wpływać na rządy nie przez kategoryczne nakazy, wkraczające w prawa suwerenne danego państwa, a stąd zapewne nieraz niewykonywane ze szkodliwą kompromitacją Ligi, lecz przez nacisk moralny należycie oświeconej i uświadomionej opinji.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że umyślnie podkreśliliśmy tymczasowość takiej skromnej napozór i nieokreślonej należycie roli Zgromadzenia. Narazie tylko, na trudny początek takie niewdzięczne mu przeznaczono zadanie. Na przyszłość jednak jest ono niewątpliwie zawiązkiem stałego organu

prawodawczego zorganizowanej w Lidze społeczności narodów.

Jest to nie tylko postulatem tych śmiałych ideologów, którzy już teraz w Lidze, jak w poszczególnych państwach, chcieliby przeprowadzić ścisły rozdział władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej, przeznaczając oczywiście Zgromadzeniu rolę parlamentu międzynarodowego. Żądania co prawda skromniejsze i realniejsze, ale zasadniczo zmierzające do podobnego celu przyszłej ewolucji, wyrażono już urzędowo ze strony całego szeregu mniejszych zwłaszcza państw; i tak już na naradach marcowych r. 1919 kilka państw neutralnych, Norwegja, Szwajcarja, Holandja, a do pewnego stopnia również przedstawiciel Belgji wystąpili z projektem, aby przekazano Zgromadzeniu Ligi stopniowe określanie przepisów prawa międzynarodowego, zastrzegając tylko ich ratyfikację poszczególnym państwom, oraz prawodawstwo w zakresie urzeczywistnienia zasad Paktu i funkcjonowania organów Ligi.

Podobne wnioski pojawią się niewątpliwie w toku obrad Zgromadzenia, chociażby przy układaniu regulaminu jego czynności. Zapewne nie od razu zostaną przyjęte i wykonane w całości, stopniowo jednak będą przekształcały we wskazanym kierunku niewyraźny dziś jeszcze i wybitnie tymczasowy, przejściowy charakter tego organu Ligi. Chcąc się przekonać, że to już w dzisiejszych warunkach jest możliwe, chcąc przewidzieć, w jaki sposób Zgromadzenie będzie funkcjonowało i według jakich zasad będzie się mogło dokonać jego przekształcenie w istotne ciało prawodawcze, wystarczy przypatrzyć się przepisom traktatów pokojowych, które dotyczą funkcjonowania generalnej konferencji pracy.

W międzynarodowej organizacji pracy zajmuje ona najdokładniej to samo miejsce, co Zgromadzenie w samej Lidze. W tym zaś właśnie wypadku stwier-

dza się w sposób niezwykle pouczający, jak przy organizacji jednej specjalnej dziedziny życia międzynarodowego można było stosunkowo łatwo wyprzedzić analogiczne unormowanie jego całokształtu.

Także konferencja pracy w swym zakresie działania nie uchwala odrazu gotowych ustaw, któreby się stały obowiązujące dla wszystkich członków bez względu na ich suwerenność państwową. Ale propozycjom, które wpłynęły na jej porządek dzienny, nadaje większością dwóch trzecich głosów formę »polecenia« lub projektu konwencji międzynarodowej, które każde państwo w określonym czasie musi przedłożyć swym kompetentnym władzom do rozpatrzenia. Gdy chodzi o polecenie, zawiadomi Sekretarza generalnego Ligi, jakie środki postanowiono przedsięwziąć dla jego zastosowania; co do projektów konwencji zaś donosi temuż Sekretarzowi, czy zostały przez odpowiednią władzę narodową ratyfikowane, w którym to wypadku stają się dla tego państwa obowiązującemi, a Rada administracyjna Biura Pracy pilnuje ich przestrzegania.

W całkiem analogiczny sposób Zgromadzenie Ligi będzie mogło wziąć w swe ręce inicjatywę prawodawczą w szerszym o wiele zakresie. Jak konferencja pracy w zakresie ustaw i konwencyj w sprawach robotniczych, tak ono w całym zakresie prawa międzynarodowego będzie mogło opracowywać projekty coraz to nowych przepisów i umów, które przyjęte na posiedzeniu Zgromadzenia przez przedstawicieli poszczególnych państw, będą też mogły liczyć na ratyfikację przez ich rządy. Tą drogą najłatwiej się dokona owo uzupełnienie i usystematyzowanie prawa międzynarodowego, które już w świetle wstępu do Paktu Ligi okazało się koniecznem. Dyskusje w Zgromadzeniu, które będą poruszały wszelkie palące zagadnienia stosunków międzypaństwowych, najlepiej wskażą praktyczne pod tym względem potrzeby,

a zwłaszcza wątpliwości i luki w dotychczasowem prawie międzynarodowem, któreby należało usunąć. Teoretyczna zaś praca kodyfikacyjna będzie mogła być dokonana zapomocą organów sądowniczych Ligi.

W miarę doskonalenia się tych ostatnich oraz przepisów prawnych, na których się będą opierały, Zgromadzenie, jak zresztą i Rada, coraz rzadziej będzie się potrzebowała zajmować pośrednictwem w zatargach, usuwających się z pod rozstrzygnięcia sądowego. Zawsze zaś, na wzór narodowych ciał reprezentacyjnych, pozostanie najwyższem forum, przed którem wytaczać się będzie najrozmaitsze niedomagania stosunków światowych, gdzie przedstawiciele wszystkich narodów swobodnie je rozpatrzą i poszukiwać będą prawnych środków do ich usunięcia, zanim jeszcze staną się powodem zatargu między interesowanemi stronami.

3. Rada.

Rada Ligi Narodów składa się z dziewięciu osób. Po jednym przedstawicielu i jednym głosie mają w niej wszystkie t. zw. wielkie mocarstwa w liczbie pięciu, a więc Ameryka (narazie oczywiście niereprezentowana), Anglja, Francja, Włochy i Japonja, oraz cztery inne państwa, które wybiera Zgromadzenie, ilekroć zechce. Tak samo jak Zgromadzenie, tak i Rada zbiera się w siedzibie Ligi lub w jakiemkolwiek innem miejscu, ilekroć tego wymagają okoliczności, oraz perjodycznie; w przeciwieństwie jednak do analogicznego ustępu o Zgromadzeniu, Pakt wyraźnie przepisuje, że te zebrania regularne muszą się odbywać conajmniej raz na rok. Do tych podstawowych przepisów 4 go artykułu Paktu w sprawie Rady należy jeszcze ustęp, dotyczący jej kompetencji; już jednak wskazaliśmy, że jest on dosłownie identyczny z odpowiednim ustępem poprzedniego artykułu, mówiącego o Zgromadzeniu,

i wobec tego wcale nam nie tłumaczy istotnego charakteru i konkretnych zadań drugiego organu Ligi.

W tym jednak wypadku w stopniu o wiele wyższym, aniżeli przy Zgromadzeniu, przychodzą nam z pomocą inne artykuły Paktu, które wielokrotnie wspominają o Radzie, ukazując ją w coraz to nowej roli. Oczywiście nie mamy tu na myśli tych omówionych już wypadków, gdzie Rada i Zgromadzenie mają naprawdę identyczne funkcje. Rzecz jasna też, że prawo mianowania przyszłych Sekretarzy Ligi, przyznane Radzie, jest obecnie tak samo nieaktualne, jak zatwierdzanie tej nominacji przez Zgromadzenie; zatwierdzanie zaś przez Radę tych nominacyj, przez które Sekretarz generalny dobierze sobie innych urzędników Sekretarjatu, będzie najczęściej tylko czystą formalnością. Ważniejszem już jest, że Rada może w każdej chwili przenieść siedzibę Ligi do innego miejsca, jak to postanawia artykuł 7, a zaraz w następnym artykule rozpoczyna się długi szereg przepisów, które przekazują Radzie sprawy o pierwszorzędnem znaczeniu.

W sprawie rozbrojenia Rada przygotuje jego plan szczegółowy, będzie czuwała, aby raz przyjęty nie został przekroczony, i zastanowi się nad środkami zapobiegającemi niebezpiecznym skutkom prywatnej fabrykacji materjału wojennego; jej też będzie wyrażała osobna komisja wojskowa Ligi swą opinję co do wykonania odnośnych przepisów Paktu. W każdem zaś niebezpieczeństwie jednego z członków Ligi przed atakiem zewnętrznym Rada ma się postarać, aby gwarancje, jakie na ten wypadek daje artykuł 10-ty, odniosły swój skutek.

Rada musi się natychmiast zebrać w każdem niebezpieczeństwie wojennem. Jeśli zaś zatarg nie zostanie rozstrzygnięty w drodze sądowej przez Trybunał międzynarodowy, którego projekt opracuje Rada, lub

przez jakikolwiek wogóle wyrok rozjemczy, nad którego wykonaniem taż sama Rada czuwać będzie, wtedy ona wogóle bierze w swe ręce szczególnie trudne zadanie uśmierzenia takiego zatargu. Omówimy na właściwem miejscu sposób postępowania, jaki Pakt przepisuje w takich wypadkach; tu zaś zaznaczamy tylko, że nawet w razie, gdyby się w takim sporze odwołano do pełnego Zgromadzenia Ligi, rola członków Rady przy całej tej procedurze pozostaje wyjątkowo doniosłą.

Rola ta występuje jeszcze wyraźniej w razie pogwałcenia zobowiązań Paktu przez jedno z państw Ligi. Wtedy bowiem Rada ma obowiązek polecania interesowanym rządom, w jakiej mierze mają się przyczynić do akcji zbrojnej Ligi przeciwko winowajcy. Ona też sama rozstrzyga o tem, czy taki członek Ligi ma być z niej wykluczony, co szczególnie zastanawia wobec tego, że przecież o przyjmowaniu członków rozstrzyga Zgromadzenie. Bardziej już jest zrozumiałem, że do Rady należą wszelkie starania, aby także w zatargach, gdzie jedna lub obie strony wcale nie są członkami Ligi, doprowadzić do rozwiązania pokojowego według zasad Paktu.

Wreszcie należy jeszcze wspomnieć, że Radzie składają swe sprawozdania roczne wszystkie państwa, które zarządzają pewnem terytorjum w charakterze mandatarjuszów Ligi; że Rada kieruje pracą informacyjną Sekretarjatu Ligi i w pewnej przynajmniej mierze wpływa na zakres jego budżetu; że bez jej jednomyślnej zgody żadna poprawka do Paktu nie może wejść w życie.

Ale niedość na tem. Gdybyśmy oceniali rolę Rady tylko na podstawie 26-ciu artykułów Paktu, tobyśmy sobie bynajmniej jeszcze nie zdali sprawy z całej jej rozległości. Trzeba ponadto uwzględnić te wszystkie postanowienia innych części trak-

tatów pokojowych i związanych z niemi układów, w których jest mowa o Lidze Narodów, a to prawie zawsze o jej Radzie. Nie kusząc się nawet o wyczerpanie tych spraw, do których trzeba będzie powracać, omawiając poszczególne dziedziny działalności Ligi, tutaj, gdzie chodzi tylko o wyjaśnienie istoty jej organów, przytoczymy jedynie charakterystyczniejsze przykłady.

I tak w traktacie wersalskim uderza, że przy zarządzie zagłębia Sarry przez Ligę Narodów najważniejsze zadania, jak nominację komisji, która tam przez 15 lat władzę wykonywać będzie, jak urządzenie plebiscytu po upływie tego czasu i wprowadzenie w życie postanowień Ligi, powziętych na jego podstawie, powierzono Radzie (aneks do art. 50 §§ 17, 34, 37, 39). Ona ustali przepisy konwencji polsko-niemieckiej w sprawie komunikacji Rzeszy z Prusami Wschodniemi, a Polski z Gdańskiem, gdyby same interesowane strony nie doszły do porozumienia (art. 98). Ona będzie czuwała nad ograniczeniem zbrojeń w Niemczech nawet po ich przyjęciu do Ligi (art. 164) i, póki tylko traktat będzie obowiązywał, będzie tam zarządzała wszelkie dochodzenia w tej sprawie, jakie uzna za potrzebne (art. 213). Od niej będzie zależało, jak długo będą obowiązywały pewne jednostronne zobowiązania, nałożone na Niemcy w sprawach handlowych i komunikacyjnych (art. 280 i 378). Ona wreszcie rozstrzygnie w ostatniej instancji o osobie przewodniczącego w mieszanych trybunałach rozjemczych, przewidzianych dla rozstrzygnięcia ekonomicznych kwestyj spornych między Niemcami a każdem z państw zwycięskich (art. 304 a), a również i o uregulowaniu sprawy ubezpieczeń społecznych i państwowych w terytorjach odstąpionych przez Niemcy (art. 312).

Zawarte już w traktacie wersalskim (art. 80) postanowienie, że Rada Ligi czuwa nad utrzymaniem

niezawisłości Austrji, powraca oczywiście w traktacie z St. Germain (art. 88), który nadto w liczniejszych jeszcze kwestjach, aniżeli tamten, wcześniej zawarty, zwłaszcza w zakresie spraw komunikacyjnych, odsyła do decyzji Ligi Narodów, a w szczególności jej Rady (np. art. 309 i 310). Przedewszystkiem zaś trzeba podkreślić, że wprowadzając szczegółowe postanowienia o ochronie mniejszości do traktatu pokojowego z Austrją (art. 69) i do osobnych układów, zawartych równocześnie z traktatami z 28 czerwca i 10 września między wielkiemi mocarstwami a Polską, Czechosłowacją, Jugosławją i Rumunją, i oddając te postanowienia pod kontrolę Ligi Narodów, kontrolę tę wyłącznie przekazano jej Radzie, jak to jeszcze niżej dokładnie wyjaśnimy.

Z wszystkich przytoczonych szczegółów jasno wynika, że Rada Ligi w przeciwieństwie do jej Zgromadzenia jest co do istoty swojej w pierwszej linji organem wykonawczym. Że taką też była intencja twórców Paktu, o tem najlepiej chyba świadczy fakt, że w pierwotnej redakcji, przedłożonej konferencji pokojowej 14 lutego 1919 r., organ ten nazywano stale „Radą wykonawczą“ *(Conseil exécutif)*. W redakcji ostatecznej to określenie odpadło, co tłumaczy się w podwójny sposób. Z jednej strony zdano sobie sprawę i — dla zaspokojenia obaw o prawa suwerenne poszczególnych państw — umyślnie zaznaczano przez to opuszczenie, że przeważnie ta władza wykonawcza Rady nie dochodzi aż do samodzielnie przedsięwziętej akcji, lecz raczej tylko do pewnej inicjatywy, do poleceń pod adresem państw poszczególnych. Z drugiej strony natomiast jej kompetencja nie ogranicza się do strony wykonawczej, lecz sięga dalej, wkraczając zwłaszcza, a to o wiele bardziej jeszcze, aniżeli to stwierdziliśmy przy Zgromadzeniu, w dziedzinę sądownictwa międzynarodowego.

Że zaś ta rozległa kompetencja Rady nie jest tylko zadokumentowana na papierze, że przeciwnie w praktyce będzie może sięgała jeszcze dalej, na to mamy już bardzo wyraźne wskazówki. Nie tylko zwołano Radę zaraz w pierwszych dniach po wejściu w życie traktatu, co — jak wiemy — było koniecznem ze względu na jedno z jego konkretnych postanowień, ale od tego czasu jej posiedzenia odbywają się niemal regularnie co miesiąc, a więc bez porównania częściej, aniżeli tego Pakt wymaga. Na tych zaś zebraniach poruszyła ona, a poczęści też odrazu załatwiła cały szereg spraw, które jej wcale nie były formalnie przekazane, np. — że wymienimy tylko kwestje najbardziej nas obchodzące — ostateczną nominację wysokiego komisarza Ligi dla Gdańska albo zwalczanie epidemji tyfusu w Polsce.

Było to zresztą do przewidzenia, że zwłaszcza na początku, gdy piętrzyć się będą zagadnienia postawione, lecz nierozwiązane przez kongres i likwidację wojny, gdy inne organy i specjalne komisje Ligi jeszcze nie będą ukonstytuowane, zakres prac Rady będzie omal nieograniczony, wymagając prawie nieustannego działania. Okazało się to zresztą długo przedtem, zanim ona jeszcze formalnie weszła w życie. Wszak już w czasie między uchwaleniem Paktu a jego wejściem w życie zbierał się od czasu do czasu t. zw. komitet organizacyjny Ligi, zupełnie identyczny co do swego składu z jej pierwszą Radą. Zaraz też na pierwszem posiedzeniu tego grona, które odbyło się w początku czerwca r. 1919, stwierdzono, że początkowo Rada będzie musiała funkcjonować niemal w permanencji i że pożądanem będzie, aby należące do niej państwa wyznaczały jako swych przedstawicieli swych najwybitniejszych mężów stanu; postanowiono nawet, że w razie potrzeby każdy z członków Rady może być

zastąpiony przez prezydenta ministrów lub ministra spraw zagranicznych danego państwa.

Istotnie wynikało to już z przeważnie wykonawczego charakteru jej kompetencji, że w Radzie będą musiały być bezwarunkowo i wyłącznie reprezentowane rządy dopuszczonych do niej państw. Uznali to też od początku ci sami zwolennicy jak najszybszego postępu idei Ligi, którzy, jak widzieliśmy, w jej Zgromadzeniu pragnęliby widzieć wyłącznie lub przeważnie przedstawicieli samych narodów, wybranych przez sejmy. Przy Radzie zaś chodzić będzie nie o wyrażenie woli narodów, którą jej właśnie Zgromadzenie wskazywać powinno, lecz o jak największą sprawność jej działania i autorytet jej członków.

Stwierdzenie tego faktu jest tem ważniejsze, że ta sama konieczność wpłynęła też, jak zaraz zobaczymy, na zasadniczy skład Rady. Wiemy już, jakim on jest według brzmienia Paktu. Ale ze względu na pierwszorzędne w Lidze znaczenie tego organu, a jeszcze bardziej ze względu na zarzuty, jakie ten skład wywołał i jeszcze wywołuje, należy tę sprawę bliżej rozpatrzyć. Będzie to też potrzebnem dla zrozumienia dodatkowych, nieprzytoczonych tu jeszcze przepisów odnośnego artykułu Paktu, które przewidują i umożliwiają pewne wahania się, a nawet trwałe zmiany w składzie Rady.

Niema zarzutu przeciwko Paktowi Ligi, któryby się częściej słyszało, — zarówno od osób najpowierzchowniej tylko z nią obznajomionych, jak i od wielu najkompetentniejszych szermierzy jej idei —, jak ten, że obecna jej organizacja zgoła niesprawiedliwie uprzywilejowała wielkie mocarstwa, a to właśnie przez postanowienia co do składu Rady, której decydująca w Lidze rola jest tak widoczną. Istotnie to, że każde z wielkich mocarstw ma zabezpieczone w Radzie stałe miejsce, podczas gdy wszyscy inni członko-

wie razem wzięci, których już obecnie jest (bez kolonij) 35, mają w niej tylko czterech, dowolnie i nieregularnie zmienianych przedstawicieli, wydaje się na pierwszy rzut oka jaskrawem pogwałceniem zasady równości narodów. W przekonaniu tem utwierdza jeszcze znana dość ogólnie okoliczność, że to wyróżnienie wielkich mocarstw było pomysłem niemal wyłącznie anglosaskim, który nawet w innych uprzywilejowanych tą drogą państwach, zwłaszcza we Francji, wzbudził poważne wątpliwości krytyczne, u t. zw. zaś »małych« narodów ogólne niezadowolenie i głośne protesty, a zwłaszcza stanowcze żądanie odpowiednich zmian w Pakcie. Zgóry też trzeba przyznać, że we wszystkich zarzutach, podnoszonych w tej sprawie, tkwi dużo słuszności, a jednak zobaczymy, że odnośne postanowienia Paktu przecież nie zasługują na tak bezwzględne potępienie, jakby się na pierwszy rzut oka zdawać mogło.

Przedewszystkiem trzeba sobie zdać sprawę z tego, że było zupełnie niemożliwem, aby w Radzie byli stale reprezentowani w s z y s c y członkowie Ligi. W przeciwieństwie do Zgromadzenia, ustanowionego na zasadzie zupełnej równości tych członków, ale liczącego też wskutek tego już przy obecnym składzie Ligi stukilkudziesięciu delegatów, Rada o charakterze przeważnie wykonawczym mogła działać szybko i sprawnie, bez straty czasu na długie dyskusje, tylko w bez porównania szczuplejszem gronie. Co najwyżej mogłaby liczyć kilkunastu członków, a i w takim razie tylko mniej więcej jedna trzecia część państw, należących do Ligi, mogłaby być równocześnie reprezentowaną w Radzie.

Na to jest zgoda powszechna i dlatego wszelkie projekty, pragnące także w tem szczupłem gronie Rady uratować zasadę równości państw, przewidują kolejne zmiany w jej składzie, tak samo jak to czyni

i obecnie uchwalony Pakt. Różnica polega tylko na tem, że według owych napozór słuszniejszych projektów każde państwo byłoby reprezentowane w Radzie równie często albo też, o ileby o jej każdorazowym składzie miał rozstrzygać wybór, miałoby równe szanse przy tej elekcji.

Czy jednak takie teoretycznie nienaganne rozwiązanie sprawy odpowiadałoby istotnym, praktycznym potrzebom? Dwie się tutaj nasuwały wątpliwości. Po pierwsze słuszność wymaga, aby przy każdej decyzji Rady mogliby się wypowiedzieć ci, którzy w danej sprawie są bezpośrednio interesowani. Po drugie zaś leży to w oczywistym interesie Ligi, aby za jej organem wykonawczym stała jak największa powaga i siła faktyczna; to zaś, póki nie powstanie stała międzynarodowa siła zbrojna, musi być zależnem od tego, jakie państwa w tej Radzie zasiadają, przyjmując bezpośrednią odpowiedzialność za jej postanowienia i gwarantując w pierwszym rzędzie ich istotne wykonanie, chociażby z nakładem własnych sił swoich.

I otóż zdawało się, że i jednej i drugiej potrzebie najlepiej uczyni się zadość, zapewniając t. zw. wielkim mocarstwom stałą reprezentację w Radzie. Wychodzono przy tem z założenia, że one są bezpośrednio interesowane we wszystkich bez wyjątku sprawach życia międzynarodowego, że od ich stałego udziału będzie zależał faktyczny autorytet Rady i że na nie z natury rzeczy spadną główne ciężary, związane z wykonaniem jej postanowień.

Słabą stroną takiego wnioskowania jest oczywiście to, że samo określenie, jakie państwa trzeba uważać za wielkie mocarstwa, jest raczej subjektywne i konwencjonalne. Daremnie szukalibyśmy w tej mierze ścisłej definicji prawnej. Oczywistem jest to tylko, o ile chodzi o Stany Zjednoczone, Anglję i Francję, ale już co do Włoch, a zwłaszcza co do Japonji mo-

głyby zachodzić poważne wątpliwości, czy one naprawdę zasadniczo przewyższają wszystkie inne państwa rozległością i wszechstronnością swych interesów, oraz siłą i wpływem politycznym. Okazało się to chociażby na samej konferencji paryskiej, gdzie Najwyższa Rada Dziesięciu, złożona z przedstawicieli wszystkich pięciu wielkich mocarstw, zmieniła się rychło w Radę Czterech, bez udziału Japonji, a czasem nawet faktycznie w Radę Trzech, bez udziału Włoch. Naogół jednak trzeba się zgodzić na to, że wszystkie te państwa, mimo różnic pomiędzy niemi, zajmują stanowisko dominujące, i należy pozostawić przyszłości rozstrzygnięcie pytania, o ile to wyróżnione stanowisko nadal się utrzyma.

Poważnym zato argumentem, przemawiającym za słusznością tezy, że tym właśnie wielkim mocarstwom należy się celowe uprzywilejowanie w Radzie przez stałą reprezentację, jest zastanawiający bądź co bądź fakt, że projekt ten nie wyszedł bynajmniej tylko od kilku notorycznych imperjalistów anglosaskich, których możnaby podejrzywać o nadużywanie idei Ligi dla mocarstwowych celów domowych. Teza ta jest przyjętą naogół w całej opinji angielskiej i amerykańskiej, nawet i w tych kołach, które najszczerzej i najliberalniej pojmują hasło Ligi Narodów i jej zadania, którym naprawdę chodzi o pomyślny rozwój całej organizacji. Na pierwszem miejscu trzeba tu naturalnie wymienić samego prezydenta Wilsona.

Jego pierwotny projekt, przedłożony na pierwszem zaraz posiedzeniu komisji kongresowej dla sprawy Ligi, szedł nawet jeszcze dalej w tem uprzywilejowaniu wielkich mocarstw. Ustanawiał bowiem, że do Rady Ligi powinny należeć wogóle t y l k o te państwa, które mają powszechny i ogólny zakres interesów, i dodawał, że za takie uważa się owe pięć mocarstw.

Ale dodawał też jedno postanowienie o pierwszorzędnem znaczeniu, które miało usunąć wszelkie krzywdzące skutki tej zasady, a które weszło też do ostatecznego tekstu Paktu. Zgodnie bowiem z propozycją Wilsona, czytamy w przedostatnim ustępie 4-go artykułu, że ilekroć Rada zajmie się sprawą, specjalnie interesującą jakieś państwo, w niej niereprezentowane, to zostanie ono zaproszone do wysłania na ten czas swego przedstawiciela do Rady.

W projekcie Paktu z 14 lutego dodano nawet, że w takich wypadkach postanowienie Rady tylko wtedy będzie obowiązywało dane państwo, jeśli takie zaproszenie istotnie nastąpi. Nawet zaś bez takiego wyraźnego podkreślenia wynika to logicznie z przytoczonego tekstu. Z jego brzmienia angielskiego, według którego ten nadzwyczajny delegat do Rady będzie wówczas zasiadał w niej „jako jej członek" (*sit as a member*), wynika ponadto, że będzie miał także prawo głosu, a ponieważ według następnego zaraz artykułu w Radzie, jak i w Zgromadzeniu, zasadnicze uchwały mogą zapadać tylko jednogłośnie, Rada nie będzie mogła narzucić żadnemu państwu jakiegoś postanowienia wbrew jego woli. Dla uniknięcia nieporozumień należy jednak już tutaj zaznaczyć, że według artykułu 15-go o zatargach międzynarodowych głosy stron interesowanych nie będą się liczyły, jeżeli będzie chodziło o taki zatarg wzajemny.

Wartość całego zastrzeżenia o zapraszaniu interesowanych stron do Rady będzie oczywiście zależała od tego, czy każde państwo dopilnuje jego ścisłego stosowania. Aby to zapewnić, byłoby pożądanem, by porządek dzienny każdej sesji Rady był przedtem zakomunikowany wszystkim członkom Ligi, którzyby w takim razie mogli się upomnieć na czas o wykonanie tego przepisu.

Bez względu jednak na kwestję zastosowania, państwa, których zakres interesów zgóry uznano za „partykularny“, nie zadowoliły się takiem tylko zabezpieczeniem swych praw. Istotnie narzucało się wprost spostrzeżenie, że, zapewniając wielkim mocarstwom stałe miejsce w Radzie, łatwo możnaby pomnożyć minimalną liczbę pięciu tylko członków, aby i innym państwom umożliwić regularną, chociażby tylko kolejną w niej reprezentację. Na ten wniosek rychło zgodzono się zasadniczo w komisji kongresowej. Chodziło tylko o oznaczenie liczby owych perjodycznych członków Rady.[1]

Po długich dyskusjach zgodzono się na liczbę czterech. Nie jest ona bynajmniej przypadkową. Ponieważ w sprawach formalnych także w Radzie wystarczy zwykła większość, a nadto traktat wersalski w szeregu ważnych spraw, jakie przekazał Radzie Ligi, zwłaszcza co do kontroli wypełnienia zobowiązań niemieckich, zastrzegł, że wystarczy większość jej głosów, postarano się o to, aby przynajmniej w tych wypadkach opozycja mniejszych państw nie mogła udaremnić uchwał Rady. Zapewniono więc wielkim mocarstwom, o ileby wszystkie były zgodne między sobą, przewagę jednego głosu.

Wiemy już, że wybór owych czterech niestałych członków Rady przekazano Zgromadzeniu Ligi. Mimochodem nasuwa się uwaga, że — na wzór całkiem analogicznej organizacji Rady administracyjnej Biura Pracy — przy tem głosowaniu nie powinny brać udziału te mocarstwa, które i tak mają zapewnione stałe miejsce w Radzie. Zanim jednak wogóle przyjść mogło do takiego wyboru, konferencja pokojowa, chcąc umożliwić funkcjonowanie Rady jeszcze przed pierwszem posiedzeniem Zgromadzenia, zaraz przy uchwaleniu Paktu sama tymczasowo wyznaczyła państwa

które obok wielkich mocarstw miały być narazie w Radzie reprezentowane.

Także wybór tych czterech państw, którego doniosłości nie trzeba chyba dowodzić i który napewno wpłynie na pierwszy wybór regularny przez Zgromadzenie, nie był oczywiście dziełem przypadku. Ważnem było zwłaszcza, że postanowiono odrazu przyjąć do Rady przynajmniej jedno z państw neutralnych; wybrano jedno z najznaczniejszych, które już przed wojną, dzięki tradycjom świetnej przeszłości zbliżało się nawet formalnie (dyplomatycznie reprezentowane przez ambasadorów) do stanowiska wielkich mocarstw, mianowicie Hiszpanję. Konferencji, zdaje się zwłaszcza prezydentowi Wilsonowi, zależało tak dalece na tym udziale neutralnych zaraz w tymczasowej Radzie, że dopuszczono się nawet nieformalności, daremnie wytkniętej przez Portugalję, powołując do Rady państwo, które w owej chwili wcale jeszcze nie należało do Ligi.

Dla mniejszych państw koalicji pozostały wobec tego już tylko trzy miejsca. Poważnym precedensem dla ich obsadzenia był skład komisji kongresowej, która Pakt ułożyła. Początkowo, powołana do życia 25 stycznia 1919 r., składała się z dwóch przedstawicieli każdego wielkiego mocarstwa, obok których po jednym reprezentancie miały Belgja, Brazylja, Chiny, Portugalja i Jugosławja (wówczas jeszcze Serbja); niebawem jednak, w związku z ogólną na kongresie akcją, aby mniejszym państwom zapewnić bardziej równorzędną reprezentację w komisjach, także do komisji Ligi Narodów dopuszczono dodatkowo jeszcze cztery państwa, które od posiedzenia z dnia 6 lutego brały udział w jej pracach: były to Czechosłowacja, Grecja, Polska i Rumunja.

Zgóry można było przewidzieć, że z tych 9 państw napewno wejdą do tymczasowej Rady Belgja, któ-

rej raz jeszcze chciano oddać hołd za całą jej rolę podczas wojny, a nadto wynagrodzić zawód co do siedziby Ligi, oraz Brazylja, najznaczniejsza na kongresie przedstawicielka łacińskiej południowej Ameryki, stale też wyróżniana, chociaż w wojnie nie wzięła czynnego udziału. Natomiast najmniej szans miały Portugalja, ponieważ półwysep pirenejski już był reprezentowany przez jej większą, choć neutralną sąsiadkę, oraz — jak przyznać trzeba — te państwa, które pozostawały w zatargu z jednem z wielkich mocarstw, a więc Chiny i Jugosławja. Z pozostałych zaś państw wschodnioeuropejskich powołano do Rady Grecję, do czego w znacznej mierze przyczyniła się osobista popularność jej delegata, Venizelosa, który też zarówno w komisji, jak i przy każdej innej sposobności okazywał dla pracy Ligi Narodów jak największe zainteresowanie i zapał. Należy zaznaczyć, że podobno najpoważniejszą kontrkandydatką Grecji była Polska.

Postanowienie, że cztery „mniejsze" państwa będą zawsze, zmieniając się perjodycznie, zasiadały w Radzie, zawarte już w projekcie Paktu z 14 lutego, bynajmniej tych państw nie zadowoliło. Żądały one przyznania sobie znaczniejszej liczby miejsc; Chiny np. chciały podniesienia tej liczby do 10. W tym samym duchu wypowiadały się też państwa neutralne na obradach marcowych. To też ostateczna redakcja Paktu, przyjęta 28 kwietnia, zrobiła tym dążeniom jedną jeszcze koncesję. Wprowadziła do 4-go artykułu ustęp, według którego Rada, za zgodą większości Zgromadzenia, może pomnożyć liczbę swych członków, zarówno stałych jak i perjodycznych.

Nie należy przeceniać tej koncesji, gdyż to samo można było osięgnąć przez późniejszą do Paktu poprawkę, która według jego artykułu końcowego na całkiem tych samych warunkach, t. j. za zgodą Rady i większości Zgromadzenia może przyjść do skutku.

Mimo to wyraźna zapowiedź takich właśnie poprawek w samym tekście ma swoje znaczenie, jako wytknięcie przyszłej linji rozwoju. Dlatego dążenie do zapewnienia mniejszym państwom bardziej równorzędnej reprezentacji w Radzie obecnie wyraża się głównie w postulacie, sformułowanym np. na brukselskim zjeździe Towarzystw dla popierania Ligi, aby ten ustęp 4-go artykułu jak najrychlej znalazł zastosowanie.

Jedno tu tylko zachodzi niebezpieczeństwo. Według wszelkiego prawdopodobieństwa ten dodatek pojawił się w Pakcie nie tylko jako koncesja dla ogółu obecnych członków Ligi, ale także jako zapowiedź szybkiego wprowadzenia do Rady takich państw, które przed wojną również zaliczały się do wielkich mocarstw i tylko dlatego nie występują w Radzie, bo wogóle jeszcze nie należą do Ligi. Z grona 8 wielkich mocarstw przedwojennych, po zupełnem rozpadnięciu się Austro-Węgier, pozostały bowiem jeszcze Niemcy i Rosja. I otóż już pojawiły się głosy, że po przyjęciu do Ligi i one w charakterze wielkich mocarstw będą musiały mieć stałe miejsce w Radzie. Mniejsze państwa skorzystałyby z tego tylko o tyle, że dla zachowania dotychczasowej proporcji także liczbę perjodycznych członków Rady pomnożonoby wtedy o dwa.

O ile jednak samo przyjęcie Niemiec i Rosji do Ligi, skoro tylko dadzą konieczne gwarancje, można uznać za potrzebne a nawet pożądane, o tyle takie ich wyróżnienie, na samej tylko zasadzie dużego obszaru, jaki zachowały mimo strat wojennych, trzebaby stanowczo potępić. Pod względem moralnym uprzywilejowanie takich właśnie państw, które ideje Ligi dotąd najjaskrawiej gwałciły, byłoby wprost sponiewieraniem tych idej, a praktycznie biorąc, oba te państwa dowiodły właśnie, na jak kruchych podstawach spoczywała ich pozorna wielkość.

Przeciwnie, jeśli chodzi o pomnożenie stałych miejsc w Radzie, to zasługiwałyby na nie takie państwa, które stały się żywemi symbolami idei prawa i, najdotkliwiej cierpiąc przez ich dotychczasowe gwałcenie, dały dowody niespożytych sił żywotnych. Takiemi zaś państwami są w pierwszym rzędzie niewielka obszarem, lecz przodująca we wszelkiej pracy kulturalnej Belgja, oraz zmartwychwstała Polska, która w dodatku jest największem dziś w Lidze państwem słowiańskiem, jedyną przedstawicielką wschodniej Europy w ściślejszem znaczeniu, a jest bezpośrednio interesowana w tylu zagadnieniach, wynikających z traktatów pokojowych i całej wogóle likwidacji wojny, że i tak niemal ciągle trzebaby ją zapraszać na zebrania Rady.

Co do perjodycznych zaś członków Rady, których przez dłuższy czas należałoby również wybierać tylko z pierwotnych członków Ligi, to liczba ich powinna być pomnożoną tak dalece, aby zawsze mogły być reprezentowane wszystkie ważniejsze grupy terytorjalne mniejszych państw, a więc nie tylko — jak obecnie — półwysep Pirenejski i Bałkański, oraz Ameryka Południowa, ale także Skandynawja, Europa środkowa (narazie Holandja, Szwajcarja i Czechosłowacja), oraz Azja kontynentalna, chociażby ze względu na Chiny. Rada liczyłaby więc, obok 7 członków stałych, 6 perjodycznych, tak że utrzymałby się dotychczasowy stosunek głosów, a liczba ogólna 13 nie byłaby zbyt wysoką.

Pewne pomnożenie tej liczby byłoby pożądane i z tego względu, że zakres działania Rady w przyszłości ciągle się będzie rozszerzał. Wprawdzie, jak przy Zgromadzeniu, z rozwojem organów sądowych Ligi zmaleją jej funkcje sądownicze, ale zato cały rozwój Ligi będzie się przecież odbijał przedewszyst-

kiem na jej faktycznie najważniejszym organie, którym jest właśnie Rada.

W miarę zanikania ślepej wiary w rzekomy dogmat suwerenności państwowej, charakter wykonawczy tego jak gdyby Rządu międzynarodowego stanie się coraz bardziej realnym. Ale właśnie dzięki rozrastaniu się tych funkcyj, rola Rady będzie pod tym względem głównie kierowniczą, analogiczną do roli naczelnika państwa w życiu poszczególnych narodów, a techniczną stronę wykonania obejmie coraz wyraźniej inny organ Ligi, który wbrew skromnej nazwie, już dziś się do tego sposobi.

4. Sekretarjat.

O Sekretarjacie Ligi dotąd wspominaliśmy tylko ubocznie. Ale nawet specjalny, 6-ty artykuł Paktu, który się nim zajmuje, mało nam mówi poza tem, co już podnieśliśmy mimochodem, że mianowicie Sekretarza jeneralnego w przyszłości będzie mianowała Rada, z aprobatą większości Zgromadzenia, a innych sekretarzy z resztą personelu mianuje on sam z zatwierdzeniem Rady. Oprócz tego, pomijając kwestję formalną siedziby, którą trzeba będzie omówić osobno, dowiadujemy się tu tylko jeszcze, że Sekretarz jeneralny Ligi, którego nazwisko jest podane w aneksie do Paktu, jest *de iure* sekretarzem Zgromadzenia i Rady, oraz że wydatki Sekretarjatu ponoszą członkowie Ligi w stosunku ustalonym przez Międzynarodowe Biuro Unji Pocztowej. Także następny artykuł, który w związku ze sprawą siedziby powraca też raz jeszcze do Sekretarjatu, przynosi tylko informacje o charakterze raczej formalnym, że mianowicie stanowiska w Sekretarjacie, jak zresztą wszelkie wogóle funkcje w Lidze, są dostępne zarówno dla mężczyzn jak i dla kobiet, i że jego funkcjonarjusze, narówni z Delegatami członków, cieszą się przywilejami służby dyplomatycznej.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że Sekretarjat ma być tylko czemś w rodzaju kancelarji Ligi, a jego naczelnik istotnie tylko sekretarzem w zwykłem tego słowa znaczeniu, którego głównem zadaniem byłoby prowadzenie protokółów Zgromadzenia i Rady. Już jednak z ubocznych wzmianek w dalszych artykułach Paktu wynika, że jego kompetencja jest bez porównania szersza. Mniejsza, że on to właśnie w razie niebezpieczeństwa wojennego zwołuje Radę; czyni to bowiem, według artykułu 11-go, tylko na żądanie jednego z członków Ligi. O wiele ważniejszem jest, że w sporach nie poddanych sądowi rozjemczemu do niego należą wszelkie rozporządzenia celem przeprowadzenia dochodzeń i zbadania zatargu. Sekretarjat też według artykułu 18 go przeprowadza natychmiastową registrację traktatów i umów między członkami Ligi i ma obowiązek ich ogłoszenia. On też, na żądanie stron i za zgodą Rady, we wszystkich sprawach życia międzynarodowego, dla których nie istnieją osobne komisje lub biura, zbiera i udziela potrzebnych informacyj i wogóle wykonuje wszelkie czynności pomocnicze. Wreszcie, według tegoż artykułu 24-go, Rada może włączyć wydatki komisyj lub biur, podległych Lidze, do wydatków Sekretarjatu. Ze w ten sposób staną się one właściwie niczem innem jak oddziałami tego organu Ligi, na to mamy najlepszy dowód w jedynem biurze tego rodzaju, które narazie istnieje. Wszak z tego, że wszelkie koszta międzynarodowej organizacji pracy, wyjąwszy jedynie wydatki reprezentacyjne członków, pokrywa Sekretarz jeneralny Ligi, wynika nasamprzód, że Dyrektor Biura Pracy jest wobec niego odpowiedzialny za użytek tych funduszów; ale łączy się z tem także obowiązek Sekretarza jeneralnego udzielania temuż Biuru wszelkiej pomocy, a nadto pierwszorzędna jego rola nie tylko przy registracji konwencji w sprawach pracy,

ale i w badaniu wynikających z nich zatargów, gdzie on to rozstrzyga o składzie i przewodnictwie komisji ankietowej, do czego jeszcze powrócimy przy innej sposobności.

Widać stąd, że zakres działania Sekretarjatu zgóry był pomyślany bardzo szeroko, a w konkretnych wypadkach, w miarę rozwoju całej organizacji międzynarodowej, z konieczności jeszcze rozszerzać się będzie. Nie ograniczając się bynajmniej do właściwych czynności sekretarskich przy innych organach Ligi, ma przynajmniej w osobie swego kierownika funkcje całkiem samodzielne. Najlepszym zaś dowodem, że tytuł tego kierownika jest użyty w tem znaczeniu, w jakiem się mówi o sekretarzach i podsekretarzach stanu, jest ciekawy szczegół, że pierwotnie przeznaczano mu tytuł kanclerza Ligi.

Odstąpiono wprawdzie od tego zamiaru, aby uniknąć wrażenia, że tworzy się jak gdyby pierwszego ministra nowego rządu międzynarodowego. Ale sam wybór jego stał się nowym dowodem, jak wysokie w istocie stanowisko tworzono. Jak, nie czekając pierwszej sesji Zgromadzenia Ligi, zaraz przy uchwaleniu Paktu na kongresie wyznaczono tymczasowo perjodycznych członków Rady, tak też, nie czekając nawet pierwszego posiedzenia Rady, równocześnie wyznaczono — a to nawet nie tymczasowo, lecz definitywnie, — pierwszego Sekretarza jeneralnego Ligi. Nazwisko jego, do którego brytyjskim zwyczajem dodano spory szereg liter, oznaczających różne wysokie ordery, tworzy samo jedno drugą (po spisie członków pierwotnych) część aneksu do Paktu.

Dla niewtajemniczonych było ono niespodzianką. „*The Honourable Sir James Erik Drummond*“ nie brał przedtem żadnego widocznego udziału w pracach nad stworzeniem Ligi Narodów; nie odegrał też wybitniejszej na zewnątrz roli na konferencji pokojowej, w któ-

rej uczestniczył jako członek Sekretarjatu Delegacji brytyjskiej. Przydzielony jako sekretarz ministrowi Balfour'owi, sam miał już stanowisko ministra pełnomocnego, a w poprzedniej karjerze dyplomatycznej był sekretarzem osobistym kilku sekretarzy stanu w Foreign Office. Potomek starej rodziny angielskiej, wyznania katolickiego, stojąc obecnie w sile wieku, przedstawia czysty typ dyplomaty brytyjskiego imperjum.

Powołany na nowy urząd w nowej organizacji, gdzie niezmiernie dużo zależało od tego, co pierwszy tu postawiony człowiek ze swego stanowiska zdoła zrobić, zabrał się do pracy szybko i energicznie. Zaczął już na wiosnę roku 1919 dobierać tymczasowy sztab współpracowników, podkreślając przy tem stale zasadę, że przy nominacji urzędników Sekretarjatu nie może się trzymać żadnego klucza narodowościowego ani też kierować propozycjami poszczególnych rządów, gdyż jego urząd nie ma się składać z przedstawicieli każdego narodu, lecz z funkcjonarjuszów Ligi, silnie przejętych duchem międzynarodowym a fachowo kompetentnych. Mimo to uwzględniał oczywiście kandydatury, na czas wysuwane przez rządy narodowe, a we wrześniu 1919 r., kiedy potrzebny narazie komplet urzędników był osiągnięty, w Sekretarjacie Ligi pracowali już przedstawiciele 11 narodów, w tem i neutralnych.

Z ich pomocą urzeczywistnił już w lecie zarys tymczasowej organizacji Sekretarjatu, jaki na początku czerwca przedstawił komitetowi organizacyjnemu Ligi. Cały Sekretarjat podzielił na s e k c j e, które, jak to sam zaznaczał, miały odpowiadać m i n i s t e r j o m poszczególnych rządów: powstała więc sekcja polityki międzynarodowej, czyli jak gdyby międzynarodowe ministerjum spraw zagranicznych, sekcja handlowa, finansowa, komunikacyjna, zdrowia publicznego i t. d.;

nadto trzeba było stworzyć sekcje, odpowiadające nowym potrzebom życia międzynarodowego, jak sekcję informacyjną, sekcję mandatową, zaprojektowano sekcję dla spraw mniejszości i t. p.

Jasnem było, że normalne funkcjonowanie tych sekcyj rozpocznie się dopiero po wejściu w życie Paktu, gdy przynajmniej Rada Ligi przystąpi do konkretnych prac. Ale już od początku Sir Drummond wyrobił sobie konkretny a bardzo charakterystyczny pogląd na przyszły stosunek głównych sekcyj swego Sekretarjatu do poszczególnych rządów. Uważa mianowicie za pożądane, aby w każdem ministerjum każdego rządu powstał osobny wydział, któryby się znosił bezpośrednio z odpowiednią sekcją Sekretarjatu Ligi jako wspólnym ośrodkiem; powstałaby w ten sposób jak gdyby sieć — według jego własnego wyrażenia —, łącząca wszystkie na świecie organy, pracujące w tej samej dziedzinie życia, coby pozwoliło uzgodnić te prace i w każdej z tych dziedzin przygotować istotną wspólność wszystkich narodów.

Dotychczas rządy nawet tam, gdzie zrozumienie konieczności Ligi i sympatja dla niej są największe, nie okazują skłonności do zgody na taką koncepcję. Stoją bez wyjątku na stanowisku, że w każdym kraju tylko ministerjum spraw zagranicznych może się znosić bezpośrednio z Sekretarjatem Ligi, wszelkie zaś inne władze i urzędy tylko za jego pośrednictwem. Powstają natomiast w ministerjach spraw zagranicznych osobne sekcje czy wydziały dla spraw Ligi Narodów, które znoszą się też w tych sprawach z odpowiedniemi organami w innych ministerjach danego państwa. Zdaje się, że dotąd ta organizacja najdalej postąpiła we Francji.

W przyszłości nie jest oczywiście wykluczonem, że zgodnie z projektem Sir Drummonda dojdzie do bezpośredniego współpracownictwa analogicznych władz

i urzędów wszystkich państw pod naczelnem kierownictwem Sekretarjatu Ligi, którego sekcje staną się wtedy naprawdę jak gdyby ministerjami międzynarowemi. Dzisiaj jednak duże trudności sprzeciwiają się jeszcze urzeczywistnieniu tej myśli, której organizacje w rodzaju międzynarodowej konferencji pracy z jej Radą i biurem dopiero torują drogę. Nadto, jak widzieliśmy, niektórym oddziałom Sekretarjatu Ligi nie odpowiadają żadne organy rządowe w poszczególnych państwach. To też chociażby z tego względu potrzebną była inna jeszcze możliwość stałego komunikowania się Sekretarjatu z poszczególnymi członkami Ligi, zwłaszcza tymi, którzy nie mają stałego przedstawicielstwa w jej Radzie.

I w tym wypadku nasuwała się pewna analogja z międzynarodową organizacją pracy. Dyrektor Biura Pracy z rządami a w szczególności z odpowiedniemi ministerjami takich państw, które nie są reprezentowane w Radzie administracyjnej tego Biura, znosi się za pośrednictwem osobnego funkcjonarjusza, wyznaczonego przez dany rząd. Celem stworzenia podobnego stałego łącznika między Sekretarjatem Ligi a poszczególnemi państwami, już na pierwszych zebraniach komitetu organizacyjnego pojawiła się myśl, zakomunikowana przez Sekretarza jeneralnego wszystkim rządom, aby tym łącznikiem był jeden z delegatów danego państwa w Zgromadzeniu Ligi, względnie jego należycie upełnomocniony zastępca. Dodano też, że powinien rozporządzać odpowiedniem biurem, personelem sekretarskim, czyli, że powinny powstać — aczkolwiek samej nazwy się unika — pewnego rodzaju stałe poselstwa albo raczej sekretarjaty poszczególnych państw przy Sekretarjacie Ligi. Będzie to pożytecznem i pożądanem zarówno dla samej Ligi i jej Sekretarza jeneralnego, któremu ułatwi wspomniane wyżej zadania co do zba-

dania wszelkich sporów międzynarodowych oraz zbierania i udzielania najróżniejszych informacyj, jak i dla każdego państwa, które w ten sposób niezależnie od przedstawicielstwa w Radzie i od zbierania się Zgromadzenia będzie w ciągłym kontakcie z Ligą.

Rzecz jasna jednak, że da się to praktycznie wykonać dopiero z chwilą, gdy Liga urządzi się ostatecznie w swej siedzibie. Wogóle też, o ile Rada i Zgromadzenie mogą się ewentualnie zbierać w najróżniejszych miejscach, kolejno zmienianych, o tyle organizacja Sekretarjatu, zakrojona na tak szeroką skalę, nie dała się nawet pomyśleć bez stałego miejsca pracy. Łączyło się to zresztą z inną jeszcze potrzebą, przewidywaną przez wszystkie, poza tem najróżniejsze projekty Ligi Narodów, aby mianowicie to nowe społeczeństwo wszechświatowe miało, jak każdy naród zosobna, swoją stałą stolicę, którąby się stała widomym ośrodkiem i skupieniem życia międzynarodowego, siedzibą zarówno samych władz Ligi, jak i wszystkich możliwie urządzeń międzynarodowych z nią związanych.

To też Pakt Ligi, zaznaczywszy już w artykule o Sekretarjacie, że ustanawia się go w siedzibie Ligi, w następnym, siódmym artykule oznacza jej miejsce, zapewniając zarazem wszelkim budynkom i obszarom, zajętym tam przez Ligę i jej czynności, prawo nietykalności.

W projekcie Paktu z 14 lutego, tam, gdzie to miejsce miało być wymienione, pozostawiono miejsce puste. Długo bowiem ścierały się w tej sprawie najrozmaitsze zdania. We Francji, nie wypowiadając tego otwarcie, żywiono jednak nadzieję, że może zaszczyt ten przypadnie Paryżowi lub Wersalowi. Mówiono też o Hadze, siedzibie trybunału rozjemczego, ustanowionego przez słynne tamtejsze konferencje pokojowe. Pojawił się nawet projekt urządzenia siedziby Ligi w Konstantynopolu. Najwięcej szans zdawała się mieć

Bruksela, do ostatniej chwili wysuwana przez rząd belgijski; wszak przemawiały za nią względy zarówno ideowe, związane z rolą Belgji w wojnie, jak i praktyczne, wobec tego, że tam już mają swą siedzibę bardzo liczne organizacje i związki międzynarodowe. Od początku jednak brano także w rachubę Szwajcarję, a to nietyle niemiecki Bern, gdzie w marcu r. 1919 odbyła się konferencja w sprawie Ligi Narodów z przewagą żywiołów, zbliżonych do mocarstw centralnych, ile francuską Genewę, związaną ze sprawą pokoju powszechnego chociażby przez organizację Czerwonego Krzyża. Za nią oświadczył się z całą stanowczością prezydent Wilson, pragnąc, aby Liga miała swą siedzibę w kraju neutralnym podczas wojny światowej; ponieważ chodziło o sprawę formalną, zadowolono się w komisji kongresowej zwykłą większością głosów, która się oświadczyła za Genewą, i w tym duchu rozstrzygnięto sprawę przy uchwaleniu Paktu dnia 28 kwietnia.

Zawiedzionej Belgji nie chciano jednak odebrać wszelkich nadziei na przyszłość i dlatego dodano ustęp, wedle którego, jak już wspomnieliśmy, Rada Ligi może w każdej chwili gdzie indziej przenieść jej siedzibę. Nie ustała też agitacja, aby z tego skorzystać i, zanim się jeszcze w Genewie tę siedzibę istotnie urządzi, przenieść ją jeśli nie do samej Brukseli, to w każdym razie na teren belgijski, zakładając nowe zupełnie miasto jako stolicę świata i godne pomieszczenie organów i instytucyj Ligi.

W każdym razie byłoby niezmiernie pożądanem, aby do ostatecznego urządzenia tej siedziby przystąpiono jak najprędzej. Będzie ona najodpowiedniejszem miejscem dla regularnych zebrań zarówno Rady, tułającej się dotąd po Londynie, Paryżu i Rzymie, jak i Zgromadzenia, któreby dla swej pierwszej sesji w projektowanym zrazu Waszyngtonie znalazło atmosferę

równie nieodpowiednią jak pierwsza konferencja pracy. Przedewszystkiem zaś wtedy dopiero będzie się mógł należycie rozwinąć aparat Sekretarjatu, pomieszczonego tymczasowo w londyńskim pałacu Sunderland House, i ułatwionem będzie nawiązanie stałego kontaktu między nim a członkami Ligi, na wyłuszczonych wyżej zasadach.

Jak silne są jeszcze prądy, pragnące nowy rozwój życia międzynarodowego zogniskować w Belgji, o tem świadczy uchwała zebranych w Brukseli, w grudniu r. 1919, Towarzystw, popierających Ligę, aby tam właśnie miała swą siedzibę ich świeżo założona Unja wraz z Biurem centralnem. Być może, że i w tej sprawie przeważy jeszcze wkońcu pierwotny wniosek angielski, aby w tym celu wybrać siedzibę Ligi, i nie jest wykluczonem, że owa uchwała miała być tylko jednym argumentem więcej, aby skłonić samą Ligę do przeniesienia swej siedziby. Związek bowiem między jej organizacją oficjalną, a ową Unją związków społecznych jest tak istotny, że współdziałanie na jednem miejscu okaże się zapewne nieodzownem. Z tego samego zaś powodu tutaj, na zakończenie tego ogólnego obrazu organizacji Ligi Narodów, także o organizacji owych Towarzystw, których Unję niedarmo porównano do nieurzędowego Sekretarjatu Ligi, parę słów powiedzieć należy.

Na pierwszy rzut oka przypominają one dawne Towarzystwa pacyfistyczne i rzeczywiście Towarzystwa te w znacznej części, wraz ze swem dawnem Biurem międzynarodowem w Bernie, weszły już lub wejdą w skład nowej organizacji. W wielu też wypadkach nowe stowarzyszenia przyjaciół Ligi Narodów wprost powstały z dawniejszych stowarzyszeń przyjaciół pokoju, albo, jak np. właśnie u nas w Polsce, zlały się z niemi w jedną całość.

Mimo to zachodzi pomiędzy niemi podwójna różnica. Najpierw, w przeciwieństwie do dawnych Towarzystw pacyfistycznych, które niewątpliwie z dużą zasługą torowały drogę zwycięskim dziś ideom, ale z konieczności musiały się wówczas ograniczać do teoretycznych jeszcze raczej i ogólnikowych haseł i dążeń, nowe organizacje społeczne, zgrupowane około sztandaru Ligi Narodów, mają konkretne oparcie i zarazem program w jej Pakcie; propaganda dla niego w poszczególnych państwach i praca nad jego wprowadzeniem w życie i udoskonaleniem jest też wspólnym celem wszystkich tych towarzystw. Po drugie zaś, o ile dawniej koła urzędowe wobec prądów pacyfistycznych zachowywały chłodne stanowisko pobłażliwej tolerancji, a ilekroć dalej się posuwały, czyniły to nadzwyczaj ostrożnie, a nawet nieszczerze, o tyle teraz stosunki między owemi organizacjami społecznemi, samorzutnie stworzonemi i niezależnemi, a oficjalnemi organami Ligi są nadzwyczaj bliskie. Wielokrotnie w jednych i drugich spotykamy nawet tych samych działaczy, a zwłaszcza Sekretarjat Ligi będzie się niewątpliwie w znacznej mierze wyręczał temi stowarzyszeniami, zwłaszcza w zakresie propagandy, pracy informacyjnej i publikacyjnej. To też widocznem było od początku, że prądy, reprezentowane w stowarzyszeniach społecznych, wywierają i wywierać będą znaczny wpływ na ukształtowanie się Ligi i kierunek jej dalszego rozwoju. Dlatego tylekroć powołujemy się na ich stanowisko i poglądy, chcąc głębiej wniknąć w istotę Paktu i prawdopodobieństwo jego przyszłych losów i przekształceń.

Taka rola i tak daleko sięgający wpływ owych towarzystw byłyby niemożliwe, gdyby każde z nich stało zosobna. Wtedy co najwyżej najpotężniejsze z nich, jak np. *Association française pour la Société des Nations*, z Léonem Bourgeois, przewodniczącym Rady Ligi, jako

swym prezesem generalnym, albo wspomniana już amerykańska *League to enforce peace*, obecnie coprawda zajęte głównie zwalczaniem opozycji miejscowej przeciwko Paktowi, albo wreszcie — a to w pierwszym rzędzie — angielska *League of Nations Union* mogłyby wydatniej działać, ale i one tylko w granicach swego własnego kraju.

Temu właśnie postanowiła zaradzić ostatnia z wymienionych organizacyj, która powstawszy przez złączenie się kilku silnych Towarzystw angielskich, liczyła już w jesieni r. 1919 około 30,000 członków, z tak wybitnymi mężami stanu jak Viscounte Grey i lord Robert Cecil na czele, wydaje niezliczone broszury, miesięcznik i kwartalnik o Lidze, urządza wspaniałe manifestacje i posiada liczne komitety, odpowiadające niemal zupełnie Sekcjom urzędowego Sekretarjatu Ligi. Otóż przy jednym z tych komitetów, t. zw. *Overseas Committee,* powołała do życia przeszło 50 subkomitetów dla poszczególnych narodów obcych; każdy z nich, złożony poczęści z przedstawicieli danej narodowości, a poczęści z Anglików interesujących się nią, stara się rozbudzić w tym narodzie ruch dla popierania Ligi. Gdy zaś pod wpływem tej agitacji, ale i nie bez wpływu, wywieranego przez wspomnianą Association française na poszczególne delegacje pokojowe w Paryżu, u coraz to liczniejszych narodów[1]), powstały samodzielne Towarzystwa, wzorowane na angielskiem i francuskiem, stworzono z nich jeden wielki związek, zrazu interaljancki z siedzibą w Paryżu, obecnie zaś ogólny, międzynarodowy.

[1]) Mamy wiadomość o ukonstytuowanych już Stowarzyszeniach dla Ligi Narodów w Belgji, Chinach, Danji, Finlandji, Grecji, Hiszpanji, Holandji, Japonji, Jugosławji, Norwegji, Portugalji, Rumunji, Szwajcarji, Szwecji, Włoszech, a również i w Austrji, Bułgarji, Niemczech i Rosji. Razem jest ich podobno już 67 w 28 krajach.

Związek ten odbył coraz to liczniej obsyłane i intensywniej pracujące konferencje: w styczniu r. 1919 w Paryżu, w marcu w Londynie, w grudniu w Brukseli a na ostatniej z nich nastąpiło formalne ukonstytuowanie się Unji i przyjęcie tymczasowego Statutu. Jest on najwyraźniej wzorowany na ustroju samej Ligi. Znajdujemy tu więc również Zgromadzenie, które się będzie zbierało na regularnych konferencjach, Radę, w której jednak wszystkie narody są reprezentowane równorzędnie, oraz Sekretarjat. Każdy naród jest reprezentowany przez jedno tylko Stowarzyszenie, około którego mogą się grupować inne pokrewne organizacje w danym kraju. Do tej Unji należy też Polskie Stowarzyszenie Przyjaciół Ligi Narodów w Warszawie, biorące coraz wydatniejszy udział w jej pracach, chociaż niestety dotąd stosunkowo nieliczne.



II. Zabezpieczenie pokoju.

1. Rozbrojenie i gwarancje.

Powszechne i możliwie jak najdalej idące rozbrojenie byłoby właściwie najpewniejszą gwarancją pokoju i bezpieczeństwa narodów. Rzadko kiedy utarty, ogólnikowy frazes okazał się równie fałszywym, jak znana maksyma pseudoklasyczna »*Si vis pacem para bellum.*« Ciągłe przygotowania wojenne nie tylko narażają narody nawet w czasie pokoju na niezmierne ciężary i ciągły stan niepewności i podniecenia, lecz co gorsza, dla rządów i armij stają się nieustanną pokusą, aby wreszcie celowo zużytkować to pogotowie zbrojne dla przeparcia swych dążeń wobec innych narodów drogą siły i przemocy. Obok tych dwóch najniebezpieczniejszych skutków militaryzmu nie brak i innych, również bardzo dotkliwych pod względem moralnym i materjalnym, które już tyle razy były wykazywane tak przekonywająco, że zbytecznem byłoby dłużej się nad tem rozwodzić. Mimo to hasło rozbrojenia dotąd pozostało właściwie niepopularnem: właśnie wśród najlepszych, najwybitniejszych przedstawicieli każdego narodu naogół dziś jeszcze albo się je uważa za nierealną utopję albo utożsamia się je z hasłami antinarodowemi i antipaństwowemi.

Wynikło to z tego, że także jedynie słuszna zasada: »Jeżeli chcesz pokoju, to przygotowuj pokój« bywała nieraz nadużywana. Wśród nielicznego zresztą do niedawna grona pacyfistów istniały dwa kierunki, z których jeden, dziś na szczęście przeważający, pragnął i pragnie tylko pokoju opartego na prawie i słuszności, podczas gdy drugi zadowalał się pokojem za wszelką cenę. Nadto zawsze trudno było rozróżnić tych, którzy potępiają wojnę i związane z nią okropności z pobudek etycznych i w sumieniu swojem nie mogą się pogodzić z przymusem mordowania bliźniego, od tych, którzy tylko z egoizmu i tchórzostwa podszywają się pod te zasady.

Mimo to trzeba sobie jasno zdać sprawę, że nigdy nie zapanuje na świecie prawdziwa moralność chrześcijańska w teorji uznawana i przez tych, którzy poza tem daleko odstąpili od chrześcijańskiego światopoglądu, póki w stosunkach między narodami nie zapanuje ta sama co w stosunkach między jednostkami zasada, że siły wolno używać tylko dla istotnej samoobrony lub dla zwalczenia zbrodni t. j. w charakterze policyjnym. Ograniczenie użytku siły zbrojnej do takich tylko wypadków zachowuje to wszystko, co w tradycjach rycerskich każdego narodu jest prawdziwem bohaterstwem i ofiarną miłością ojczyzny, a oczyści te tak szlachetne objawy patrjotyzmu i poczucia obowiązku od naleciałości, okrucieństw, brutalności i buty.

Należy przyznać, że dotąd trudnem było też rozróżnić sumiennie, gdzie się kończy konieczność obrony własnej lub obrony słusznej sprawy przed gwałtem i bezprawiem, a gdzie zaczyna się rozbój publiczny pod osłoną pewnych usankcjonowanych form. Nawet w teorji zawodziło tu zupełnie dotychczasowe prawo międzynarodowe i zaledwo nauka Kościoła starała się sprecyzować rozróżnienie wojny słusznej od niesłusznej; w praktyce zaś nigdzie nie wolno było obywate-

lowi rozstrzygnąć tego we własnem sumieniu, a militaryzm państwowy żądał bezwarunkowo ofiary nie tylko z życia i mienia, ale potworniejszych jeszcze ofiar z czystych przekonań, a nawet, gdy chodziło o narody ujarzmione, z istotnego uczucia narodowego.

Byłoby to nawet w braku wszelkich innych argumentów dostatecznym powodem, aby dążyć do takiej właśnie reformy stosunków międzynarodowych, którąby pozwoliła ustalić kryterja słuszności lub niesłuszności wojny, a w wojnie słusznej i nieuniknionej zapewniła pokrzywdzonemu taką pomoc całego cywilizowanego świata, że nie potrzebowałby już utrzymywać na taki wypadek nadmiernego pogotowia własnego. Ale z tego wynika zarazem, że niepodobna zacząć od zupełnego rozbrojenia, lecz że może ono dopiero nastąpić po takiej właśnie przebudowie życia międzynarodowego, czyli raczej, że trzeba je przeprowadzić stopniowo, w miarę dokonywania i wprowadzania w życie owej reformy. Zanim rozbrojenie stanie się gwarancją dla praworządnego ustroju świata, taki ustrój musi być mocno ugruntowany.

Częściowo taki właśnie ustrój stworzyła Liga Narodów i dlatego do pewnego stopnia już mogła wprowadzić do swego statutu owo ograniczenie zbrojeń, którego tak słusznie domagali się od początku wszyscy zwolennicy jej idei. Nie tylko garstka dawnych pacyfistów, lecz całe udręczone narody, nie tylko powagi moralne z Papieżem na czele, lecz nawet najoporniejsze dotąd czynniki rządowe sformułowały ten postulat tak wyraźnie jako cel wojenny, że poprostu *musiał* się odbić na Pakcie Ligi. Do jakiego jednak stopnia będzie uwzględniony, tego nie można było określić zgóry przed praktycznem zastosowaniem innych przepisów Paktu, i dlatego odnośny jego artykuł, mianowicie 8-my, sformułowawszy samą zasadę, we wnioskach praktycznych jest niezmiernie ostrożny.

Zasadą jest uznanie, że zachowanie pokoju wymaga redukcji zbrojeń do *minimum*, które się da pogodzić z bezpieczeństwem narodowem i z wykonaniem zobowiązań międzynarodowych, wynikających ze wspólnej akcji wszystkich członków Ligi.

Jakiem jednak powinno być to minimum sił, które każdy członek Ligi utrzymywać nie tylko może, ale poprostu musi, aby móc odeprzeć nagły napad i aby Liga jako całość rozporządzała dostateczną egzekutywą, jakiem zaś maksimum, które nie powinno być przekroczone, to nie dało się odrazu określić, chociażby nawet schematycznie.

Słusznie zaznacza zaraz następny ustęp tego artykułu, że zależy to od położenia geograficznego i specjalnych warunków każdego państwa; niemniej słusznie powiedziano w dalszym ciągu, że warunki te mogą się zmienić, tak, że co najmniej co dziesięć lat trzeba będzie rzecz zbadać na nowo i wyniki pierwotne poddać rewizji. Nadto zaś jasnem jest, że to określenie zależeć musi także od pewnych warunków ogólnych, a więc od należytego funkcjonowania innych środków Ligi, zmierzających do zabezpieczenia pokoju, jak również od tego, jakie państwa do niej należeć będą.

To też konkretny plan ograniczenia zbrojeń, według przytoczonej zasady naczelnej, nie mógł się znaleźć w samym Pakcie, lecz przekazano przygotowanie takie planu Radzie Ligi. Niemniej trzeba było zdać sobie sprawę, że niemożliwem było zgóry narzucić ten plan wszystkim członkom Ligi jako obowiązujący: będzie on tylko przedłożony poszczególnym rządom do zbadania i decyzji i dopiero po jego przyjęciu dany rząd nie będzie mógł przekroczyć ustalonej granicy zbrojeń bez zgody Rady.

Oczywiście nie jest to wiele, ale nawet najśmielsi optymiści uznali, że narazie trudno było uczynić coś więcej. *Zmusić* do ściśle określonego, a to bardzo

znacznego ograniczenia zbrojeń można było tylko państwa zwycięzone w wojnie światowej i to rzeczywiście uczyniono w poszczególnych traktatach pokojowych. Poza tem, jak już wiemy z przyjęcia normy zbrojeń, oznaczonej przez Ligę, można było — według pierwszego zaraz artykułu Paktu — uczynić warunek dopuszczenia nowych członków. O ile chodziło o samych założycieli Ligi, oraz o państwa, które do przystąpienia zapraszano, przyjęcie planu, jaki pod tym względem opracuje Rada Ligi, trzeba było zgóry uznać za dobrowolne. Będzie ono jednak, narówni z samą treścią tego planu i szybkością jego opracowania, najlepszym probierzem szczerości, z jaką Ligę zawierano. Na szczęście nie zrobiono tu żadnej różnicy między „wielkiemi“ a „małemi“ narodami. Upadł też pomysł, jaki chwilowo pojawił się w Anglji i nawet na widowni konferencji pokojowej, aby przynajmniej t. zw. „nowym“ państwom, a więc Polsce, Czechosłowacji, Jugoslawji i Rumunji w jej nowych granicach narzucić odrazu pewną liczbę wojska, zgoła niedostateczną wobec szczególnie niebezpiecznego położenia tych państw.

Natomiast słusznie wyrażono przekonanie, że dobrowolna decyzja wszystkich rządów tylko wtedy wypadnie pomyślnie dla sprawy ograniczenia zbrojeń, jeśli się tego będzie domagała powszechna opinja, a to we wszystkich krajach jednakowo i równocześnie. Dlatego to właśnie wszystkie stowarzyszenia narodowe, popierające Ligę Narodów, postanowiły rozpocząć, każde w swojem państwie, odpowiednią *propagandę*. Celem jej ma być nie tylko przychylne usposobienie szerokiego ogółu dla propozycji, z któremi w tej sprawie wystąpi Rada Ligi, ale nawet nacisk na Radę dla przyśpieszenia odnośnych prac; chodziłoby mianowicie o to, aby pod wpływem ciał reprezentacyjnych same rządy zlecały delegatom narodowym do Zgromadzenia

Ligi, aby tam wystąpili z wnioskiem przystąpienia do rozważań nad środkami, umożliwiającemi ograniczenie zbrojeń.

Należy się spodziewać, że po strasznych doświadczeniach wojny światowej, które najlepiej odsłoniły bezużyteczność t. zw. zbrojnego pokoju, narody nie pozostaną w tej sprawie obojętne i nie dopuszczą do tego, aby militaryzm, zgnieciony w Niemczech, zakorzenił się z kolei w państwach zwycięskich. Oczywiście najgorętsi nawet zwolennicy śmiałych haseł pokojowych nie myślą stosować w tej sprawie jakiejkolwiek demagogicznej agitacji. Przeciwnie, wszelkie żądania co do ograniczenia zbrojeń muszą wypłynąć ze szczerego, świadomego przekonania i z pewności, że ojczyzna nie zostanie w ten sposób narażona na niebezpieczeństwo, lecz że nowy ustrój świata lepiej ją utwierdzi, aniżeli syzyfowy wysiłek zbrojeń bez końca.

Wobec tego trzeba się zapytać, czy i o ile Liga taką pewność dać może. Do pewnego stopnia przyczynia się do tego sam fakt, że szereg państw z najniebezpieczniejszemi Niemcami na czele już uległ przymusowo bardzo znacznemu rozbrojeniu. Tylko ci członkowie Ligi, którzy sąsiadują nie tylko z Niemcami, ale i z innemi państwami, jeszcze nie należącemi do Ligi, zwłaszcza z Rosją, nie mogą się tem zaspokoić, tak, że ich szczególnie groźne położenie trzeba będzie najbaczniej uwzględnić przy nakreśleniu planu redukcji sił zbrojnych. Naogół zaś w obrębie Ligi to rozbrojenie nastąpiłoby równocześnie i równomiernie, tak że żaden naród nie będzie się potrzebował obawiać tego, że niebacznie przed innemi osłabi swe siły militarne.

O ile w razie nieprzewidzianego niebezpieczeństwa opieka Ligi wynagrodzi mu to osłabienie, o tem pouczą nas dopiero dalsze artykuły Paktu, o gwarancjach bezpośrednich, o sprawiedliwości międzynarodowej i o sankcjach. Ale nawet, gdyby one nic nie po-

zostawiały do życzenia, już przy samej kwestji rozbrojenia może się nasunąć obawa, czy mimo zasadniczo słusznego postawienia tej kwestji, przecież przy praktycznem przeprowadzeniu naród uczciwie postępujący nie zostanie w groźny sposób prześcigniony przez mniej skrupulatnego rywala.

Pewne pod tym względem obawy musiał wywołać znany fakt, że obok zbrojeń, przeprowadzanych przez władze rządowe, siły wojskowe państwa mogą też być pomnożone przez *prywatny* wyrób amunicji i materjału wojennego. Tkwi w tem niebezpieczeństwo podwójne. Przedewszystkiem tej dziedziny prywatnej nie unormują plany ograniczenia zbrojeń państwowych, opracowane przez Radę Ligi, a państwo, mnożące tą drogą swe zasoby wojenne, łatwo militarnie przerośnie inne, chociażby zresztą wraz z niemi przyjęło i wykonało propozycje Rady. Nadto zaś wiadomo, że te jednostki, które się trudnią wyrobem amunicji i broni z najnikczemniejszych pobudek, stają się zagorzałymi podżegaczami do wszelkich przedsięwzięć wojennych.

Dlatego według pierwotnego projektu prezydenta Wilsona, nie mówiąc już o wielu innych zgodnych głosach, prywatny wyrób materjału wojennego miał być w Pakcie Ligi bezwarunkowo zakazany. Uwzględniając jednak położenie tych państw, które nie mogą zaspokoić niezbędnego zapotrzebowania bez pomocy przedsiębiorstw prywatnych, ostatecznie artykuł 8 zlecił tylko Radzie Ligi, aby zastosowała środki odpowiednie dla uniknięcia niepożądanych następstw tej konieczności. Z tego samego względu w innym ustępie Paktu (art. 23 d), który ściśle się łączy ze sprawą rozbrojenia, przekazano Lidze kontrolę nad handlem bronią i amunicją z krajami, gdzie taka kontrola jest niezbędną w interesie ogólnym.

Możnaby postawić zarzut, że to ostatnie zastrzeżenie swym ogólnikowym, subjektywnym charakterem

osłabia znaczenie tego ważnego postanowienia. Ale bez porównania ważniejszą byłaby kontrola przez Ligę samego przeprowadzenia redukcji zbrojeń. Nasuwa się bowiem obawa, że pewne państwo może pozornie przystać na ograniczenie swych sił militarnych, żądane lub polecane przez Ligę, a tymczasem, uśpiwszy czujność sąsiadów, t a j e m n i e przekraczać będzie daną liczbę bardzo znacznie przez zręczną organizację wojskową. Przykład Prus za czasów napoleońskich jest pod tym względem klasycznym, a niebezpieczeństwo taklej taktyki dla pokoju świata aż nazbyt widoczne.

Zdając sobie z niego doskonale sprawę, w stosunku do państw zwyciężonych w wojnie światowej, przedewszystkiem oczywiście do Niemiec, wyciągnięto odpowiednie konsekwencje. Wszak nie tylko określono najdokładniej dozwoloną im liczbę sił zbrojnych, lecz ustanowiono też osobną interaljancką komisję, kontrolującą wypełnienie odpowiednich zobowiązań i jak już podnieśliśmy przy innej sposobności, Radzie Ligi przyznano prawo zarządzania wszelkich wogóle dochodzeń w tym celu, za zgodą zwykłej większości swych członków. Co więcej, nawet po przyjęciu Niemiec do Ligi Narodów ich zbrojenia nie będą mogły przekroczyć narzuconego im obecnie wymiaru i będą podlegały dalszym zmianom przez Radę Ligi.

W stosunku do członków Ligi ograniczono się natomiast w końcowym ustępie 8-go artykułu do zobowiązania, że będą wymieniali między sobą, w sposób jak najszczerszy i jak najzupełniejszy, wszelkie informacje co do skali swych zbrojeń, swej organizacji wojskowej i morskiej, oraz możliwości zastosowania swych zakładów przemysłowych do celów wojennych.

Rzecz jasna, że spełnienie tego zobowiązania zależy znowu tylko, jak samo przeprowadzenie rozbrojenia, od dobrej woli i uczciwości danego rządu. Dla-

tego wielu zwolennikom Ligi od początku wydawało się niedostatecznem i wywołało liczne bardzo zarzuty. Na czele opozycji stanęła Francja, a w szczególności jej delegat w odnośnej komisji kongresowej, najkompetentniejszy może w obecnej chwili znawca całego problemu Ligi, Leon Bourgeois. Ułożył on odmienną redakcję 8-go artykułu, której główna różnica polega na tem, że ustęp końcowy, wymieniwszy przytoczone przed chwilą zobowiązanie o wymianie wiadomości w sprawie zbrojeń, ustanawia osobną komisję, której zleca „potrzebne stwierdzenia urzędowe" (*une Commission chargée des constatations officielles nécessaires*).

O tę poprawkę toczyła się ożywiona dyskusja już na posiedzeniach komisji kongresowej. Francja miała poparcie całego szeregu państw, zwłaszcza mniejszych i neutralnych, ale trudność wyszła stamtąd, gdzie wzięła właściwie początek sama idea Ligi. Prezydent Wilson w imieniu Stanów Zjednoczonych oświadczył stanowczo, że taka kontrola nie dałaby się pogodzić z ich konstytucją, i podobne było też stanowisko Anglji. Wniosek wobec tego upadł, ale mimo to Bourgeois sformułował go raz jeszcze na plenarnem posiedzeniu konferencji z 28 kwietnia. Zarówno wówczas, jak i przy późniejszych sposobnościach stanowczo oświadczano ze strony Francji, że ona nie odstąpi od zamiaru wprowadzenia tej poprawki do Paktu Ligi.

U innych wielkich mocarstw stanowisko urzędowe w tej sprawie jest wciąż nieprzychylne. Szersze koła opinji publicznej sympatyzują jednak nawet w krajach anglosaskich z myślą o takiej kontroli międzynarodowej, jak to się okazało w jednomyślnych uchwałach dotychczasowych konferencyj Stowarzyszeń popierających Ligę. Na ostatniej z nich, w grudniu 1919 roku, gdzie Ameryka wskutek walki wewnętrznej o ratyfikację traktatu nie była reprezentowana, Anglicy nie sprzeciwili się ponownej uchwale w tej sprawie;

zaznaczyli tylko w swym obszernym memorjale, że jeżeli Rada Ligi, przystąpiwszy do zleconej jej pracy ułożenia projektu rozbrojenia, stwierdzi istotne niedomagania 8-go artykułu, sama wystąpi z propozycją zmiany, a zresztą doświadczenie praktyczne najlepiej wykaże, na czem ona winna polegać.

Ale sprawa owej komisji kontrolującej nie jest jedynym przedmiotem akcji francuskiej. Całkiem analogiczny spór toczy się o drugą z owych słynnych dziś już na Zachodzie „p o p r a w e k" Leona Bourgeois. Dotyczy ona następnego 9-go artykułu Paktu. W swem obecnem brzmieniu stwarza on tylko stałą komisję, któraby wyrażała Radzie Ligi swoje poglądy na wykonanie poprzednich postanowień Paktu (1 i 8 artykułu) co do rozbrojenia i wogóle na kwestje wojskowe i morskie.

I tutaj wbrew — urzędowemu przynajmniej — stanowisku anglosaskiemu, które określenie kompetencji tej komisji chciałoby pozostawić przyszłości, wymowny orędownik Francji żądał i żąda wyraźnych przepisów, któreby powierzyły tej komisji bardzo rozległy zakres działania. Według niego i jego licznych i w tym wypadku zwolenników, artykuł 9 powinien ustanowić stały organ, podlegający Radzie Ligi, któryby „przewidywał" i przygotowywał we właściwym czasie środki wojskowe, morskie i inne, mogące zapewnić wykonanie zobowiązań, nałożonych przez Pakt, oraz ich natychmiastową skuteczność we wszystkich nagłych wypadkach."

Jak poprawka do art. 8-go ma zabezpieczyć narody przed obłudnem obejściem przepisów o ograniczeniu zbrojeń, tak samo poprawka druga chce im zapewnić szybką i sprawną pomoc Ligi w razie nagłego napadu. Trudno zaprzeczyć, że proponowany w tym celu organ byłby jak gdyby zawiązkiem m i ę d z y n a r o d o w e g o s z t a b u g e n e r a l n e g o. Logicznie wynika stąd projekt stworzenia wspólnej, międzynaro-

dowej siły zbrojnej, armji Ligi Narodów. I otóż zwłaszcza we Francji szerokie już dzisiaj koła bynajmniej nie cofają się przed tą konsekwencją: pojawił się nawet odpowiedni wniosek w Izbie deputowanych. Trzeba zaś podkreślić, że również i ostrożniejsza w tej sprawie opinja angielska przewiduje taką właśnie ewolucję przyszłości i wywiera nacisk na władze Ligi, aby odrazu przystąpiły do zbadania kwestji poboru i organizacji sił, potrzebnych do zachowania porządku i pokoju, nie wyłączając przytem projektu stworzenia armji międzynarodowej.

Różnica zdań dotyczy więc raczej sposobu postępowania, mniej lub więcej szybkiej i radykalnej zmiany w samym statucie Ligi, nie zaś istoty celu, do którego należy dążyć. Rzecz zrozumiała, że silniej nalega w tej sprawie ciągle zagrożona Francja, aniżeli Anglja, zabezpieczona samem położeniem przed niespodzianym zamachem. Dlatego też nieraz podnosi się ze strony francuskiej, że jej żądania powinny poprzeć te właśnie narody, które jak ona łatwo mogą być narażone na nagłe, bezpośrednie niebezpieczeństwo i długo musiałyby czekać na ochronę przez Ligę, o ileby ona nie przewidziała i nie przygotowała zgóry odpowiednich środków. Wszystkie argumenty, na które powołuje się Francja, stosują się w wyższym jeszcze stopniu zwłaszcza do Polski.

Że zaś udzielenie takiej pomocy przez Ligę jest bezwarunkowem zobowiązaniem, wynikającem już z obecnego brzmienia Paktu, tego dowodzi artykuł 10, który słusznie nazwano kamieniem węgielnym całej nowej organizacji świata. Tutaj już mamy do czynienia z gwarancją w pełnem tego słowa znaczeniu i takie lub inne rozwiązanie sprawy rozbrojenia i międzynarodowej siły zbrojnej może tylko osłabić lub wzmocnić jej skuteczność, niczego zaś nie zmieni w istocie zobowiązań zasadniczych. Dlatego też dla opozycji ame-

rykańskiej przeciwko Lidze Narodów ten właśnie artykuł jest głównym punktem obrazy, a natomiast obrońcy Paktu, czy to Wilson czy też Taft, dowodzą, że wszelkie co do niego zastrzeżenia są niedopuszczalne, gdyż tym właśnie artykułem stoi lub pada cała konstrukcja Ligi.

Wobec tego trzeba dosłownie przytoczyć ten krótki zresztą artykuł: „Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i zachować przeciwko wszelkiemu atakowi zewnętrznemu na nienaruszalność terytorjalną i istniejącą niezawisłość polityczną wszystkich członków Ligi. W razie ataku, jego groźby lub niebezpieczeństwa, Rada zastosuje środki, aby zapewnić wykonanie tego zobowiązania."

Znaczenie drugiego zdania, z konieczności ogólnikowego, będzie zależało od tego, jakie środki Liga będzie miała do dyspozycji, zwłaszcza od rozpatrywanej przed chwilą kwestji sił zbrojnych narodowych, względnie międzynarodowych i od skuteczności sankcyj z któremi się zapoznamy przy omówieniu artykułu 16-go. Tutaj zaś podstawowe znaczenie ma zdanie pierwsze, o które się też toczą wszelkie spory co do słuszności i co do interpretacji tego artykułu.

Dwa tutaj słowa są decydujące dla należytego zrozumienia rzeczy. Po pierwsze całość i niezawisłość państw, należących do Ligi, jest gwarantowana tylko przeciwko atakowi zewnętrznemu (*contre toute agression extérieure*). Zupełnie błędnym jest więc pogląd wielu opozycjonistów amerykańskich, jakoby stan polityczny świata pod osłoną tej gwarancji miał skostnieć na wieczne czasy, jakoby ludy, dzisiaj włączone do pewnego państwa, miały przymusowo na zawsze w niem pozostać. Konkretny przykład, o jaki zwykle chodzi przy takich zarzutach, mianowicie sprawa Irlandji, jest pod tym względem bardzo pouczający. Gdyby przemoc zewnętrzna, np. najazd

Niemiec, chciał Irlandję oderwać od Zjednoczonego Królestwa, wtedy Liga musiałaby bronić brytyjskiego stanu posiadania. Gdyby zaś Irlandja sama stanęła do walki o niepodległość albo miała ją sobie przyznaną w drodze pokojowej, artykuł 10-ty Paktu nie miałby żadnego zastosowania.

Cóż jednak w takim razie oznacza drugie słowo, wzbudzające mniemanie, jakoby przecież chodziło o utwierdzenie *status quo*, mianowicie słowo *„présente“* które w ostatecznej redakcji Paktu dodano do *„indépendance politique.“* Że nie należy go tłumaczyć przez „obecna“ t. j. dzisiejsza tylko niezawisłość, o tem świadczy drugi, narówni z francuskim obowiązujący tekst angielski Paktu. Nie czytamy tutaj *„present“*, tylko *„existing“*, co dowodzi, że także francuskie *„présent“* znaczy w tym wypadku „istniejący“; chodzi więc nie tylko o stan obecny, lecz o niezawisłość istniejącą w danej chwili, gdy taki atak zewnętrzny zagraża pokojowi. Wracając więc do naszego przykładu, należy stwierdzić, że gdyby Irlandja drogą samostanowienia o swym losie albo w jakikolwiek inny sposób, z jednym wyjątkiem gwałtu zewnętrznego, zadanego Anglji, uzyskała niepodległość, to i ten z kolei stan rzeczy „istniejący“ od owej chwili, byłby przez ów artykuł 10 ty gwarantowany przeciw każdej *„agression extérieure.“*

W tym więc wypadku wszelkie zarzuty przeciwko Paktowi są najzupełniej nieuzasadnione. Przeciwnie, pogodził on bardzo szczęśliwie dwie sprzeczne napozór konieczności, z których jedna wymagała gwarancji dla prawowitego stanu posiadania, druga zaś domagała się umożliwienia przyszłych zmian w konferencji państw, gdyby stan rzeczy z chwilą stworzenia Ligi okazał się niezadawalającym. Pod jednym i pod drugim względem ten właśnie ostro krytykowany artykuł Paktu oznacza prawdziwy postęp w rozwoju

dziejowym. Gdy chodzi o zabezpieczenie przed zaborczym zamachem sąsiada, wtedy praktykowane dotąd gwarancje przez poszczególne tylko państwa, gwarancje, których niedostateczność tak jaskrawo uwydatniły rozbiory Polski, Pakt zastępuje gwarancją całego społecznie zorganizowanego świata. Gdy zaś chodzi o żywiołowe dążenia narodowe do lepszego, wolnego bytu, jakiemi były np. nasze porozbiorowe wysiłki niepodległościowe, wtedy Liga daleka jest od ich dotychczasowego — urzędowego przynajmniej — potępiania jako zdrady stanu i nawet swych członków, gdy taki ruch przeciwko nim się zwraca, nie osłania swą formułą gwarancyjną.

Oczywiście jednak takie negatywne rozwiązanie tej drugiej sprawy nie jest wystarczające. Przyznawszy chociażby milcząco, że zmiany terytorjalne w przyszłości są możliwe i dopuszczalne, niedość powiedzieć, że nie powinny przychodzić do skutku drogą napadu jednego państwa na drugie, lecz trzeba znaleźć sposoby, któreby umożliwiły przeprowadzenie takich zmian bez stosowania siły i bez zakłócenia pokoju świata. Dla nas Polaków w naszem obecnem szczęśliwem położeniu sprawa ta nie jest oczywiście tak aktualną i żywotną, jakby była w razie powstania Ligi przed odbudowaniem Polski albo jak się zdawało w chwilach, gdy przypuszczano, że całe dzielnice polskie narazie pozostaną poza zjednoczoną Ojczyzną. Mimo to w chwili, gdy jeszcze nie wiemy dokładnie, jakie będą nasze granice polityczne, nie straciła dla nas znaczenia narodowego, a w każdym razie zachowała całe swe znaczenie ogólno-ludzkie, powszechno-dziejowe, które nam nie może być obcem. Otóż pewne wyjaśnienia przyniosą tu już następne zaraz przepisy Paktu o zażegnywaniu wojen, przedewszystkiem jednak sprawa ta wchodzi już w zakres pozytywnych celów Ligi i łączy się z artykułami o traktatach międzynarodowych.

2. Sądownictwo międzynarodowe.

Niezwykle dokładne artykuły, które określają sposoby uśmierzania zatargów międzynarodowych, poprzedza oświadczenie zasadnicze, zawarte w artykule 11. Tworząc jak gdyby ogólny wstęp do dalszych przepisów, wyjaśnia ono także jedną z wątpliwości, którą nasuwa artykuł poprzedni o gwarancjach. Mogłoby się wydawać, że jeśli nie chodzi o to, co w artykule 10-ym oznaczono jako „agression extérieure" przeciwko całości i niepodległości jednego z członków Ligi, to może ona wogóle pozostać bierną. Tymczasem teraz dowiadujemy się, że „każda wojna lub niebezpieczeństwo wojenne bez względu na to, czy dotyczy bezpośrednio jednego z członków Ligi, obchodzi całą Ligę, i że ona musi przedsięwziąć środki odpowiednie dla skutecznego utrzymania pokoju między narodami."

Nie tylko więc, jak już wiemy, każda sprawa, dotycząca pokoju świata, wchodzi w kompetencję głównych organów Ligi, jej Zgromadzenia i Rady, lecz Liga ma bezwarunkowy obowiązek nieustannego czuwania nad tym pokojem i dokładania wszelkich starań około jego utrzymania, bez względu na to, w jaki sposób został zakłócony lub zagrożony. Wracając znowu do przykładu o narodzie, pragnącym się wybić na niepodległość, dochodzimy do wniosku, że Liga w razie jego zbrojnego powstania, zamiast wystąpić w bezwzględnej obronie dotychczasowego stanu rzeczy, musi się starać o przywrócenie pokoju na zasadzie słuszności.

Jeden konkretny środek spełnienia obowiązków, wynikających ze wstępnego oświadczenia 11-go artykułu, odrazu wskazano w tym samym jeszcze ustępie. Oto, jak już wspomnieliśmy przy innej sposobności,

sekretarz generalny zwołuje w takim wypadku posiedzenie Rady na żądanie każdego członka Ligi.

Ale każdy z tych członków ma jeszcze dalej idące prawo. Nie potrzebuje czekać, aż zagrozi wybuch otwartej wojny, lecz może zwrócić uwagę Zgromadzenia lub Rady na każdą wogóle okoliczność, która w swych następstwach może zamącić stosunki międzynarodowe. Prawo to jest właściwie moralnym obowiązkiem wszystkich członków, na których w ten sposób rozkłada się trudne zadanie ustawicznego czuwania nad zgodą między narodami. Przedewszystkiem zaś czyni poważny wyłom w dotychczasowym poglądzie, według którego w ogólnej atmosferze wzajemnej nieufności, takie ostrzeżenie mogło być uważane za krok nieprzyjazny wobec jednej z bezpośrednio interesowanych stron. Co dotąd mogło się wydawać mieszaniem się do nieswoich spraw, staje się wyrazem solidarności między narodami. To pojęcie solidarności, na które tak słuszny kładł nacisk wstęp do konwencyj haskich, wyraziwszy się już w artykule poprzednim, tutaj rozszerza się na wszystkie kwestje, które chociażby pośrednio mogą zakłócić pokój.

Zwróciliśmy już uwagę, że właściwie także wojna domowa, a to nawet w państwie wcale nie należącem do Ligi, musi być przez nią rozważana i nakłada na nią obowiązek zastosowania środków zaradczych. Rzecz jasna jednak, że dla tych, szczególnie drażliwych wypadków nie można było zgóry podać dokładnego planu postępowania. Nieobalona jeszcze zasada nieograniczonej suwerenności państwowej przynajmniej na wewnątrz nie pozwalała nawet wspomnieć o tem, w jaki sposób Liga mogłaby się wdać w takie wewnętrzne zaburzenia. Pozostawiwszy tę kwestję dalszej przyszłości, wszystkie konkretne przepisy dalszych artykułów poświęcono sprawie najbardziej na-

glącej: zatargom między suwerennemi państwami.

Oddawna prawo międzynarodowe rozróżniało dwie kategorje tych zatargów: takie, które dotyczą kwestji przewidzianej w tem prawie i dają się rozsądzić na podstawie ich pozytywnych przepisów oraz takie spory polityczne, gdzie wyrok może podyktować tylko samo poczucie słuszności. Celem konferencyj haskich było stworzenie trybunału rozjemczego narazie przynajmniej dla pierwszej kategorji sporów. Wówczas wyniknęły dwie trudności już przy samej organizacji tego trybunału, tak, że — jak słusznie zauważono — zdołano tylko stworzyć stałe urządzenia kancelaryjne dla załatwiania ewentualnych propozycyj poddania pewnej sprawy pod sądownictwo międzynarodowe. Pomijając jednak to niepowodzenie formalne, zawodu doznano przedewszystkiem przez to, że wskutek oporu Niemiec i ich adherentów ani w r. 1899 ani w 1907 nie zdołano skłonić wszystkich uczestników konferencji do przyjęcia obowiązku poddania każdego zatargu o charakterze prawnym pod sąd międzynarodowy. Nie udało się więc zawrzeć wspólnej w tej sprawie konwencji. Coraz częstsze stawały się wprawdzie konwencje między dwoma poszczególnemi państwami co do obowiązkowego poddawania wzajemnych zatargów pod sąd rozjemczy; ale i w tych wypadkach prawie zawsze dodawano zastrzeżenie, że wyjęte będą z tego obowiązku zatargi, dotyczące honoru i interesów żywotnych danego państwa. Rzecz jasna zaś, że przy złej woli każdy poważniejszy zatarg można podciągnąć pod takie zastrzeżenie i uznać zatargiem politycznym, a nie prawnym.

To też słusznie uniknięto w Pakcie Ligi Narodów tego określenia, a optymiści spodziewali się, że i bez niego uda się zaprowadzić ogólny obowiązek poddawania każdego sporu pod trybunał międzynarodowy.

Tymczasem Pakt w artykule 12-tym ustanawia wprawdzie bezwzględny obowiązek podjęcia w każdym zatargu pewnej p r ó b y rozwiązania pokojowego, ale rozróżnia również dwie kategorje sporów i postanawia dla każdej z nich odmienną procedurę. Oto członkowie Ligi zobowiązują się, że jeśli powstanie między nimi spór, mogący doprowadzić do zerwania, poddadzą go a l b o p r o c e d u r z e s ą d o w n i c t w a r o z j e m c z e g o, a l b o t e ż z b a d a n i u p r z e z R a d ę L i g i. Przytem zaś wcale nie zwrócono uwagi na zasadniczą różnicę między obiema utartemi dotąd kategorjami zatargów międzynarodowych, prawnemi (*justiciables*) i politycznemi, a rozstrzygnięcie, czy spór nadaje się do procedury sądowej, pozostawiono opinji stanu; czując niedostateczną ścisłość dotychczasowej formułki o „honorze i interesach żywotnych", umożliwiono przy każdym wogóle sporze zastąpienie drogi sądowej tem, co nazwano zbadaniem przez Radę (*examen du Conseil*).

Na czem ono polega i jakie stąd wynikają niebezpieczeństwa, o tem pouczy nas artykuł 15-ty, omawiający tę właśnie drogę zażegnania wojen. Zanim zaś jeszcze rozpatrzymy artykuły 13-ty i 14-ty, wyjaśniające normalną drogę sądową, musimy jeszcze podkreślić jedną niezmiernie charakterystyczną cechę tego artykułu, który odnosi się do obu tych sposobów, mianowicie 12-go.

Uznawszy zastosowanie jednego z tych sposobów za obowiązujące, dodaje jeszcze zobowiązanie dalsze. Oto w żadnym wypadku nie wolno uciec się do wojny przed upływem przeciągu trzech miesięcy po wyroku arbitrów lub po raporcie Rady. Z dodatkowego przepisu, że sąd rozjemczy musi wydać swój wyrok „w rozsądnym przeciągu czasu" (*dans un délai raisonnable*), a Rada ułożyć swój raport w przeciągu 6 miesięcy, wynika, że w każdym razie musi upłynąć około 9 miesięcy, zanim wolno chwycić za broń. Ale wynika za-

razem, *że w żadnym wypadku wojna nie jest stanowczo wykluczona*, nawet przy ścisłem wykonaniu zobowiązań Paktu. Zgodnie więc ze spostrzeżeniami ogólnemi, które nam nasunął już wstęp do Paktu, stwierdzamy raz jeszcze na podstawie konkretnych już przepisów, że zwyciężyła w statucie Ligi koncepcja anglosaska, według której przy obecnym stanie rzeczy nie można jeszcze wojny bezwarunkowo zabronić, lecz trzeba ją tylko uczynić nieprawdopodobną, ustanawiając dłuższe „moratorjum" dla rozpatrzenia sprawy i ochłonięcia namiętności.

Zobaczymy, że z pomiędzy dwóch dróg, jakie Pakt pozostawia do wyboru członkom Ligi, droga sądowa z natury rzeczy o wiele bardziej sprzyja pokojowemu rozwiązaniu sporu, a jeśli wogóle dopuszcza wojnę, to w każdym razie tylko wojnę niewątpliwie słuszną, dla urzeczywistnienia prawomocnego wyroku. Trudno jednak zaprzeczyć, że redakcja 13-go artykułu, wyjaśniającego procedurę sądową, jest wielce niefortunna.

I tak pierwszy, zasadniczy ustęp zawiera zobowiązania członków Ligi, że w całości poddadzą sądowi rozjemczemu każdy zatarg wzajemny, który ich zdaniem nadaje się do rozstrzygnięcia rozjemczego i nie dał się uśmierzyć w sposób zadawalający drogą dyplomatyczną. Otóż pomijając nawet zbyteczność tego drugiego zastrzeżenia, które się rozumie samo przez się, musimy podkreślić, że przez wstawienie słów „ich zdaniem" (*à leur avis*) całe zobowiązanie straciło swe istotne znaczenie. Niema bowiem istotnego zobowiązania, gdzie o tem, czy je należy zastosować, rozstrzyga opinja stron interesowanych. Wystarczy, że jedna z nich oświadczy, iż „jej zdaniem" dany spór nie nadaje się do rozstrzygnięcia przez sąd rozjemczy, aby droga sądowa zgóry została wyłączoną.

W ten sposób nawet w sporach o charakterze ściśle prawnym widzimisię jednej strony może uniemożliwić rozwiązanie najprostsze i najpewniejsze. Zdając sobie z tego sprawę, w ostatecznej redakcji Paktu wstawiono tutaj osobny ustęp, gdzie w braku ogólnie przyjętej definicji dla takich właśnie sporów wyliczono przynajmniej przykładowo zatargi, nadające się do rozstrzygnięcia przez sąd rozjemczy. Idąc za propozycją znanego prawnika amerykańskiego Root'a, a wbrew wątpliwościom, jakie się nasuwały komisji kongresowej przeciw takiemu z konieczności niewyczerpującemu wyliczeniu, wskazano tu typy zatargów najprostszych, dla których rozstrzygnięcia wystarczałby stały sąd międzynarodowy. Chodziłoby więc o interpretację pewnego traktatu, o konkretne przepisy prawa międzynarodowego, o stwierdzenie faktu, stanowiącego naruszenie zobowiązania międzynarodowego, wreszcie o ilość i jakość odszkodowania, należnego za takie naruszenie. Chociażby się jednak nawet to wyliczenie uznało za dostateczne, to jednak wszelką wartość odbiera mu słówko „n a o g ó ł“ (*généralement*), którego użyto, uznając takie wypadki za nadające się do sądu rozjemczego. Jak na to trafnie zwrócono uwagę ze strony portugalskiej, usunięcie tego słowa byłoby minimalną poprawką, której wymaga artykuł 13-ty; inaczej bowiem nawet przy zatargach tego rodzaju zawsze będzie można powołać się na to, że tylko „naogół“ powinny być rozwiązane drogą sądową, a w danym wypadku zachodzi właśnie — przewidziany przez to słówko — wyjątek.

Jeszcze zbawienniejszą byłaby jednak poprawka nieco bardziej radykalna, mianowicie zmiana pierwszego zaraz ustępu przez opuszczenie słowa „ich zdaniem“ i dodanie postanowienia, że jeśli jedna strona ma wątpliwości co do charakteru zatargu, czy mianowicie nadaje się on do rozstrzygnięcia drogą sądową,

to wątpliwość tę rozsądza nieodwołalnie sama Liga Narodów. W tym też mniej więcej duchu oświadczyła się brukselska konferencja Stowarzyszeń, oddając decyzję co do charakteru zatargu w ręce Rady Ligi. Jeszcze właściwszem byłoby może stworzyć — w myśl projektu szwajcarskiego — osobny dla takich decyzyj organ sądowniczy Ligi t. zw. izbę konfliktów (*cour de conflits*) albo też poprostu przekazać stwierdzenie charakteru sporu międzynarodowemu trybunałowi sprawiedliwości.

Stworzenie takiego trybunału następny zaraz artykuł Paktu poleca Radzie Ligi; bez względu jednak na to, czy ten główny organ sądowniczy Ligi już będzie czynny, artykuł 13-ty zaznacza, że w razie poddania jakiegoś sporu pod procedurę sądową interesowane strony nie są wcale skrępowane wyborem odpowiedniego trybunału. Mogą całkiem swobodnie wybrać sobie *ad hoc* osobny trybunał rozjemczy albo też, o ile już przedtem zawierały jakiekolwiek konwencje co do sądownictwa rozjemczego, zwrócić się do trybunału wówczas przewidzianego.

W tym wypadku pozostawienie stronom swobody wyboru było najzupełniej uzasadnionem. Wszak nie chodzi o to, aby im narzucić pewną określoną instytucję sądową, lecz przeciwnie o to, aby je jak najbardziej zachęcić do wybrania drogi sądowej wogóle. Do tego zaś potrzeba, aby dla sądu, mającego spór rozstrzygnąć, miały jak największe zaufanie. Nadto niepraktycznemby było wprost unieważnić lub zmarnować zawarte już przedtem *„traités d'arbitrage"*, których dzieje dyplomatyczne ostatnich zwłaszcza lat kilkudziesięciu wykazują długi szereg, a które nieraz już oznaczały zgóry, w jaki sposób sąd rozjemczy ma być ukonstytuowany. To samo odnosi się w wyższym jeszcze stopniu do konwencyj haskich. Wogóle bowiem nieraz już słuszny wyrażano żal, że Liga Narodów uniknęła nawiązania

do pracy, dokonanej na konferencjach w Hadze, o których Pakt nie wspomina ani słowem. Nie zdecydowano się na to, uważając widocznie te konferencje za precedens mało zachęcający. Utarty krytycyzm wobec dzieła, dokonanego w Hadze, idzie jednak bezwarunkowo za daleko; na ową chwilę była ona bądź co bądź wielkim postępem w życiu międzynarodowem, pozwoliła zażegnać kilka poważnych wcale konfliktów i zasługiwała na wdzięczne wspomnienie ze strony twórców Paktu Ligi, pracujących w tyle pomyślniejszych warunkach. Daremnie się o to upomnieli uczestnicy obrad haskich na konferencji pokojowej w Paryżu, trafnie jednak podkreśla się, że wzmianka Paktu o dawniejszych konwencjach także konwencje haskie sankcjonuje i utrzymuje w mocy.

Nawet gdy brak w danym wypadku wcześniejszych umów między stronami i gdy one nie chcą skorzystać z trybunału haskiego, mają one do dyspozycji całe mnóstwo teoretycznych projektów, według których mogą sobie wybrać najbezstronniejszy ich zdaniem sąd rozjemczy. Bądź co bądź jednak jest to poprostu obowiązkiem Ligi Narodów, jeśli nie chce pozostać w tyle nawet za Hagą, stworzyć stały, własny organ sądowniczy, zawsze gotowy i najdogodniejszy dla wszystkich, którzy pragną jakikolwiek zatarg na drodze sądowej rozstrzygnąć. Dlatego w osobnym 14-tym artykule Paktu, który jest poniekąd uzupełnieniem przytoczonego ustępu artykułu 13 go o wyborze trybunału, polecono Radzie Ligi opracowanie projektu stałego trybunału sprawiedliwości międzynarodowej, który następnie przedłoży członkom Ligi. Kompetencja tego organu wynika właściwie już z treści poprzedniego artykułu: obejmie wszelkie zatargi międzynarodowe, jakie jej przedłożą interesowane w nich strony. Wydawanie opinji doradczej (*avis consultalifs)* we wszystkich kwestjach, w których

się zwrócą do niego Rada lub Zgromadzenie Ligi, będzie oczywiście miało tylko drugorzędne znaczenie, gdyż wtedy członkowie trybunału właściwie nie będą występowali w charakterze sędziów, lecz tylko jako rzeczoznawcy prawni.

Wobec tego istotne znaczenie tego trybunału będzie zależało od tego, czy jego organizacja będzie wzbudzała takie zaufanie, że strony często będą wolały skorzystać z tego gotowego sądu aniżeli z prawa wybrania sobie osobnego sądu dla danej sprawy. Sam Pakt nie wszedł i nie mógł wchodzić w szczegóły tej organizacji, aczkolwiek żądano z różnych stron, aby przynajmniej pewne naczelne zasady zgóry wskazał Radzie. Natomiast Rada bez zwłoki, zaraz na swojem drugiem posiedzeniu w lutym 1920 r., przystąpiła do swego pod tym względem zadania, powszechnie uważanego za najpilniejsze. Rzecz jasna, że żądanego projektu nie mogła opracować w swem własnem gronie, lecz wysunęła do tego osobną komisję, złożoną z szeregu najwybitniejszych na całym świecie znawców prawa międzynarodowego; wybrano ich z pośród kandydatów, zgłoszonych na zaproszenie Sekretarjatu przez wszystkie państwa Ligi.

Nie uprzedzając wyników tej doniosłej pracy, należy tylko wskazać główny postulat co do organizacji trybunału, z jakim występowano już ze strony wielu państw na konferencji pokojowej, a który nieustannie podkreśla opinja powszechna. Chodzi mianowicie o to, aby w składzie sędziów, chociażby niezawsze wszystkie narody mogły być wśród nich reprezentowane, ściśle przestrzegano zasady równości narodów, a poza tem uwzględniano tylko fachową kompetencję i gwarancję bezstronności kandydatów. Nie wchodząc w szczegóły licznych pod tym względem pomysłów, zawartych np. w wielu bardziej drobiazgowych projektach organizacji całej Ligi, wskażemy tylko treściwe

sformułowanie tego żądania na tylekroć już cytowanej konferencji brukselskiej: żądano więc, aby w Trybunale mógł zasiadać zawsze tylko jeden sędzia każdej narodowości i aby przy wyborze sędziów uszanowano zasadę równości państw, wybierając ich z listy kandydatów, do której każde państwo będzie miało prawo zgłosić pewną maksymalną liczbę własnych obywateli oraz większą liczbę kandydatów innej narodowości. Często też już uzasadniano i rozwijano projekt, aby w razie niemożności równoczesnego ustanowienia sędziów z wszystkich narodowości, skład trybunału zmieniał się perjodycznie według najrozmaitszych kluczy.

Można się spodziewać, że komisja szczęśliwie rozwiąże tę trudność organizacyjną. Poza tem jednak z chwilą, gdy trybunał rozpocznie swą pracę, wyłoni się trudność inna, którą już rozpatrzyliśmy przy omawianiu ustępu do Paktu, mianowicie brak zupełnego i ogólnie obowiązującego kodeksu prawa międzynarodowego. Być może, że zajmie się wypełnieniem tej luki ta sama urzędowa komisja Ligi; tymczasem zaś, jak wspomnieliśmy, pracuje nad projektem takiego kodeksu tylko komisja, wyznaczona przez Stowarzyszenia, które uczestniczyły w konferencji brukselskiej.

Kodeks taki pozwoli rozstrzygnąć z należytą ścisłością wszelkie spory o charakterze prawnym. Mało jednak pomoże w tych, coprawda zrazu zapewne nielicznych wypadkach, gdy strony uciekną się do procedury sądowej w sporze o charakterze politycznym. Wtedy zadaniem Trybunału Ligi będzie właściwie tylko ukonstytuowanie specjalnego sądu rozjemczego dla danego sporu; sposób postępowania pod tym względem będzie niewątpliwie przewidziany w projekcie jego organizacji. Pewna konkurencja z organizacją haską, która przecież głównie polega na złożonej tam liście arbitrów, będzie nieuniknioną; przyczyni się jednak

niewątpliwie do wydoskonalenia obu instytucyj, a może — co byłoby najbardziej pożądanem — do skoordynowania ich prac aż do zlania się w jeden organizm wspólny.

Wynika to z samej istoty wyroku sądowego, że jest bezwarunkowo obowiązujący dla tych, którzy przed sądem stanęli. To też w końcowym ustępie 13-go artykułu Paktu członkowie Ligi zobowiązują się wykonać w dobrej wierze wydane wyroki. W razie dotrzymania tego zobowiązania, wojna w sporze, poddanym procedurze sądowej, będzie więc wykluczona. Co się jednak stanie, jeśli jedna strona nie spełni tego, na co wyrok ją skaże?

Naogół Pakt mówi tylko, że Rada zaproponuje środki, które należy zastosować w tym celu. Nadto podkreślono specjalnie, że nie wolno uciec się do wojny, przeciwko stronie, która się zastosuje do wyroku. Aby należycie zrozumieć te postanowienia, trzeba rozróżnić wyroki o treści negatywnej, np. odrzucenia pretensji do pewnego terytorjum, od wyroków o treści pozytywnej, np. uznających taką pretensję i skazujących jedną stronę na odstąpienie spornej ziemi.

W pierwszym wypadku z natury rzeczy wynika, że za broń mogłaby chwycić tylko ta strona, która przegrała. Byłaby to wojna przeciwko stronie, która wyrok przyjęła, a więc wojna jaskrawo niesprawiedliwa, przez Pakt niedwuznacznie zakazana, to też ściągająca na winowajcę wszystkie sankcje Ligi.

W drugim natomiast wypadku, jeśli strona, która przegrała, wyroku nie wykona dobrowolnie, to jasnem jest, że może to skłonić do kroków orężnych tę stronę, której pretensje uznano za słuszne. Nie byłaby to wojna przeciwko stronie, która się dostosowała do wyroku, a więc Pakt Ligi jej nie zabrania. W takim razie wyrok dostarczy jasnego kryterjum sprawiedliwości wojny, ale nie zapobiegnie prowadzenia wojny

na własną rękę, a nie z ramienia całej Ligi. Być może wprawdzie, że środkiem, którego zastosowanie zaproponuje Rada celem przeprowadzenia wyroku, będzie poparcie słusznej sprawy przez wszystkich członków Ligi. Ani jednak taka propozycja Rady ani zwłaszcza jej przyjęcie i wykonanie w ciągu 3 miesięcy nie jest pewnem i dlatego niestety niepodobna zaprzeczyć, że nawet po przeprowadzeniu przepisanej procedury sądowej może zajść sytuacja, w której członek Ligi będzie miał niewątpliwe prawo, a nawet znajdzie się w konieczności dochodzenia swych słusznych pretensyj przez siłę oręża. Pośrednio świadczy o tem już omówiony poprzednio artykuł 12-ty, według którego także po wyroku rozjemczym tylko przez 3 miesiące podjęcie wojny jest bezwarunkowo zabronione. Wbrew więc utartemu przekonaniu sąd rozjemczy, jak go Pakt określa, niezupełnie wyklucza wojnę.

Zwykle coprawda, jak zaznaczyć należy, inaczej, i to pomyślniej interpretuje się odnośne artykuły: ponieważ wykonanie wyroku jest zobowiązaniem każdego członka Ligi, to niewykonanie go przez jedną stronę byłoby pogwałceniem Paktu, narażającem to państwo na środki przymusowe ze strony całej Ligi. Zobaczymy jednak przy omówieniu artykułu Paktu, który dotyczy takich sankcyj Ligi, że są one przewidziane i ściśle określone tylko na wypadek, gdy jakieś państwo wbrew zobowiązaniom Paktu przystępuje do wojny. Samo więc niewykonanie wyroku sądowego nie ściąga jeszcze takich sankcyj na opornego członka. Poza tem dodatkowe postanowienia, że tylko przeciwko stronie stosującej się do wyroku wojny prowadzić nie wolno, że Rada zastanowi się dopiero nad tem, jakby można zapewnić jego skuteczność, bezwarunkowo osłabiają zobowiązanie zasadnicze co do wykonania wyroku przez obie strony. Jeśli procedura

sądowa ma naprawdę wykluczyć wojnę na własną rękę, chociażby sprawiedliwą, to oba te dodatki należy skreślić i skończyć 13-ty artykuł, z pominięciem zbytecznych a dwuznacznych komentarzy, na krótkiem zdaniu, że członkowie Ligi zobowiązują się wyrok wykonać. W artykule zaś 16-tym o sankcjach karnych Ligi trzebaby zaznaczyć, że niewykonanie wyroku równać się będzie aktowi wojennemu przeciwko wszystkim jej członkom.

Mimo tych zastrzeżeń należy przyznać, że procedura sądowa według artykułu 12-go czyni wojnę wysoce nieprawdopodobną, spór w każdym razie zupełnie rozjaśni, a w przeważnej części wypadków doprowadzi do pokojowego uśmierzenia. Wystarczyłyby zresztą niezbyt wielkie zmiany w stylizacji tego artykułu, usunięcie zbyt ostrożnych zastrzeżeń, aby go uczynić nienagannym. Dobre jego strony uwydatnią się zwłaszcza w porównaniu z artykułem następnym, który się stosuje wtedy, gdy chociażby jedno państwo uważa spór za nie nadający się do rozstrzygnięcia sądowego.

3. Pośrednictwo pokojowe.

Wiemy już, że zależy to najzupełniej od woli interesowanych stron, czy wzajemny zatarg zechcą poddać postępowaniu sądowemu czy też rozpatrzeniu przez Radę Ligi. Ponieważ, jak zobaczymy, ta druga droga zostawia im o wiele większą swobodę w ostatecznej decyzji, na pewno państwa najczęściej do niej uciekać się będą, zwłaszcza w drażliwych sporach politycznych. Z tem większem zainteresowaniem zwracamy się do 15. artykułu Paktu, którego liczne a długie ustępy są wyłącznie poświęcone tej sprawie. Nie można się dziwić, że tutaj sformułowanie przepisów wypadło napozór rozwlekle i że niełatwa jest ich interpretacja; w przeciwieństwie bowiem do sądownictwa rozjemczego, ten

rodzaj uśmierzania zatargów dotąd wogóle w prawie międzynarodowem przedstawia się o wiele mniej jasno.

W całej procedurze można rozróżnić trzy stadja. Pierwsze polega na jak najdokładniejszem zbadaniu sporu, w którym to celu strony muszą dostarczyć niezwłocznie wszelkich materjałów. Oczywiście podobne zbadanie musi nastąpić także przed rozstrzygnięciem sądowem; tutaj jednak, gdy niema trybunału sądowego, dochodzenia te zarządza, jak już wspomnieliśmy w innem miejscu, Sekretarz generalny Ligi, skoro tylko jedna strona zawiadomiła go o zatargu.

W drugiem stadjum sprawę bierze w swe ręce Rada Ligi, która też może nakazać natychmiastowe ogłoszenie obustronnych materjałów dowodowych. Główna akcja Rady polega na tem, że »usiłuje zapewnić uśmierzenie zatargu«. Krótkie to postanowienie jest osią całego artykułu, tem bardziej, że jak zgóry zaznaczyć trzeba, jeśli to usiłowanie nie doprowadzi do celu, dalsze kroki nie dają już żadnych niezawodnych gwarancyj co do uratowania pokoju. Wobec tego już teraz możemy stwierdzić, że cała ta druga droga uśmierzenia zatargów nie jest właściwie niczem innem, jak pośrednictwem pokojowem. Takie medjacje zawsze, a w szczególności przy każdym w dziejach projekcie pacyfikacji świata, odgrywały dużą, a często skuteczną rolę w stosunkach międzynarodowych. W Pakcie Ligi zostały jednak po raz pierwszy ujęte w pewne określone przepisy.

Te przepisy dotyczą jednak przeważnie postępowania dalszego w razie, gdy medjacja się nie uda. Rzecz jasna bowiem, że jeśli ona pogodzi spierające się strony, to zadanie Rady jest spełnione, i może ona tylko, o ile to uzna za pożyteczne, ogłosić rodzaj sprawozdania *(exposé)*, zawierającego zarówno faktyczne dane z ich objaśnieniem, jak i treść ugody.

W podobny zresztą sposób postępuje Rada w razie bezskuteczności swych wysiłków, tylko, że wtedy to sprawozdanie jej, bezwarunkowo konieczne, nabiera zupełnie innego znaczenia i wprowadza nas do trzeciego stadjum całego postępowania. Wtedy mianowicie ten „raport“ Rady zamiast treści ugody, do której nie doszło, podaje rozwiązanie sporu, „które poleca jako najsłuszniejsze i najstosowniejsze“.

Jeśli pod tym względem którykolwiek z członków Rady ma swoje odrębne zdanie, to może również zgłosić swój pogląd na kwestje sporne i swoje konkluzje. Wtedy jednak oczywiście raport samej Rady jest tylko uchwałą jej większości i ma znaczenie całkiem inne, o wiele skromniejsze, aniżeli gdy został uchwalony jednomyślnie; jednomyślność należy tak rozumieć, że strony interesowane, czy to *ex officio* reprezentowane w Radzie, czy też *ad hoc* do niej zaproszone, w tym wypadku nie mają prawa głosu — czyli raczej, jak czytamy w Pakcie, ich głosy nie liczą się.

Ale nawet w razie uchwalenia raportu jednomyślnego, znaczenie jego, a więc rezultat całej akcji jest bardzo nikły. I w tym najpomyślniejszym wypadku zobowiązania członków Ligi ograniczają się do tego, co po wyroku sądowym jest tylko zobowiązaniem dodatkowem a właściwie, jak staraliśmy się wykazać, zbytecznem. Nie wolno im uciec się do wojny przeciwko stronie, która się stosuje do wniosków raportu. Skoro zaś tylko jeden głos padł w Radzie przeciwko konkluzjom większości, to mają one wogóle jedynie teoretyczne, moralne znaczenie. Wtedy bowiem nie wypływa z nich żadne zobowiązanie dla członków Ligi, którzy „zastrzegają sobie prawo postąpić tak, jak to osądzą za potrzebne dla zachowania prawa i sprawiedliwości“. Innemi słowy, zachowują zupełną swobodę działania.

Nic łatwiejszego jak krytyka wszystkich tych przepisów, która też istotnie zaraz po ogłoszeniu Paktu wystąpiła z całą surowością z najrozmaitszych stron. Rzuca się w oczy, że zwłaszcza w tych wypadkach, gdzie raport Rady nie zyska jednomyślności, cała akcja Ligi zawiedzie najzupełniej. Bez względu na wątpliwą nieco interpretację ustępu o wolności działania, czy mianowicie odniesiemy go do wszystkich wogóle członków Ligi, czy też tylko do spierających się stron, Pakt w takim wypadku niczego nie zawiera, coby w czemkolwiek mogło przeciwdziałać wybuchowi wojny. Przy sporze bowiem tak zawiłym, że nawet wśród Rady wywołał rozbieżność zdań, trudno liczyć na łagodzący wpływ opinji publicznej lub owych trzech miesięcy, które trzeba przeczekać po ogłoszeniu raportu. Co gorsza zaś, Pakt dozwala nawet wojny, która według zdania większości Rady jest najoczywiściej wojną niesprawiedliwą, gdyż może się zwrócić także przeciwko stronie, której raport przyznał słuszność. Małą wobec tego wszystkiego jest pociechą, że po wybuchu wojny Liga będzie się musiała nią zająć i — według artykułu 11-go — chwycić się wszelkich środków dla przywrócenia pokoju. Wszak w ten sposób wkracza się poprostu tylko w błędne koło, gdyż cóż ma uczynić Liga wobec zatargu, co do którego już się okazało, że ona go nie zdoła rozwiązać?

Ale także wtedy, gdy Rada doszła do konkluzyj jednomyślnych, prawo do prowadzenia wojny nie zostaje przez to zniesione. W przeciwieństwie do przepisów o wyrokach rozjemczych brak jakiegokolwiek zobowiązania w sprawie wykonania poleceń raportu. Tutaj już bezsprzecznie tylko polecenie o treści negatywnej, np. odrzucenie pretensji do pewnego terytorjum, przyniesie korzyść sprawie pokoju, gdyż stronie która się trzyma wniosków raportu, a więc np. dane terytorjum zatrzymuje w swych ręku, wojny wydać nie

wolno. O ile zaś raport zawiera polecenie pozytywne, wykonanie zależy wyłącznie od tego, czy strona, której jednogłośnie słuszność przyznano, zdoła siłą wymusić, co jej się prawem należy. O dobrowolnem bowiem ustępstwie przeciwnika mowy być nie może, gdyż przy gotowości do niego już medjacja Rady byłaby wydała wynik pożądany. Nadomiar złego w ostatniej redakcji Paktu opuszczono końcowe słowa, jakie do odnośnego ustępu dodane były jeszcze w projekcie z 14-go lutego 1919 r.; wówczas bowiem zaznaczono, podobnie jak w ustępie o wykonaniu wyroków rozjemczych, że jeśli jedna ze stron nie zechce się dostosować do jednomyślnych poleceń Rady, wtedy ta Rada zaproponuje Lidze środki, któreby zapewniły skuteczność wniosków raportu. Ten dodatek byłby przynajmniej zabezpieczył stronie, pragnącej dochodzić swych praw uznanych za słuszne, współdziałanie, chociażby nieokreślone Ligi; przy obecnem natomiast brzmieniu tego ustępu niema nawet mowy o jakichkolwiek jej zabiegach po ogłoszeniu raportu.

Subtelna analiza artykułu 15-go wykazała, że przy pewnej zręczności dyplomatycznej każde państwo może znaleźć sposobność do bezkarnej wojny zaczepnej, korzystając z wspólnego zamętu po ogłoszeniu raportu, który nie znalazł jednomyślności w Radzie. Nie wdając się jednak w tak szczegółowe wywody o niebezpieczeństwach tej najgorszej ewentualności, podkreślamy, że także w pomyślniejszych wypadkach, gdy do tej jednomyślności dochodzi, rezultat jest zgoła niedostateczny. Wobec tego trzeba sobie odrazu postawić pytanie, w jaki sposób możnaby złemu zaradzić, jakie p o p r a w k i 15-go artykułu byłyby najniezbędniejsze, jak się rozwinie akcja medjacyjna Ligi przy praktycznem zastosowaniu.

Jedną przeszkodę, jedno niedomaganie swego tak niedostatecznego w tym wypadku dzieła chcieli usunąć

już sami autorowie Paktu. Zdali sobie sprawę, że na bezskuteczność właściwej, medjacji, a potem na opór przeciwko poleceniom Rady silnie może wpłynąć brak zaufania do jej bezstronności. W sporze, którego nie chciano nawet przedłożyć swobodnie wybranym arbitrom, jeszcze trudniej będzie zaufać gronu już nie sędziów, lecz polityków, wśród których przedstawiciele wielkich mocarstw mają zapewnioną przewagę. Dlatego dodano w dwóch końcowych ustępach artykułu szereg przepisów, które umożliwiają zastąpienie Rady przez pełne Zgromadzenie Ligi, zarówno przy medjacji w ściślejszem znaczeniu, jak i przy opracowaniu raportów.

Postanowiono więc, że sama Rada może odesłać zatarg do Zgromadzenia, co zapewne nieczęsto się zdarzy, a nadto, że do tej jak gdyby wyższej instancji może się odwołać każda ze stron, byleby wyraziła to życzenie w przeciągu 14 dni po przedłożeniu sprawy samej Radzie. Trzeba jednak przyznać, że istota rzeczy, zabezpieczenie pokoju, mało na tem zyska. Procedura będzie bowiem całkiem identyczna, z tą tylko różnicą zasadniczą, że zatarg rozpatrzy liczniejsze grono przedstawicieli wszystkich narodów, organ o bardziej demokratycznym charakterze. Poza tem zastrzeżono jedną jeszcze różnicę napozór formalną naprawdę jednak bardzo znamienną: aby raport Zgromadzenia miał ten sam skutek co jednomyślny raport Rady, a więc zabezpieczył przynajmniej przed atakiem stronę stosującą się do niego, nie potrzeba jednomyślności całego Zgromadzenia, lecz wystarczy, aby go przyjęły wszystkie państwa, które mają reprezentację w Radzie oraz większość innych członków Ligi. Nietrudno dostrzec, że uzyskanie raportu, któryby miał choć cokolwiek mocy obowiązującej, jest mimo to w tym wypadku jeszcze trudniejsze, a decydujący

wpływ członków Rady taki sam, jak przy zwykłej procedurze.

To też ten dodatek w samym Pakcie[1]) zadowolić nie może, i potrzeba zmian lub uzupełnień narzuca się z całą stanowczością. Jest to przekonanie ogółu, przy którem trzeba jednak rozróżnić dwa stanowiska; oba wyrażono już, aczkolwiek bezskutecznie, na obradach komisji kongresowej, oba też wystąpiły przy krytyce jej gotowego dzieła.

Jednym chodzi o to, aby raport Rady, względnie Zgromadzenia, uczynić skuteczniejszym dla zabezpieczenia pokoju, zbliżyć a może nawet zrównać jego znaczenie ze znaczeniem wyroku rozjemczego. Skromniejsi z pośród nich wysuwają postulat minimalny, a mianowicie przywrócenie pierwotnego tekstu, według którego w razie jednomyślnego raportu Rada postara się zapewnić jego wykonanie. Śmielsi — a warto zaznaczyć, że takiem było urzędowe stanowisko delegata belgijskiego, min. Hymansa, w komisji kongresowej — chciałby nadto na członków Ligi nałożyć zobowiązanie, że takie jednomyślne polecenie wypełnią w dobrej wierze; wtedy moc obowiązująca jednomyślnego raportu byłaby całkiem równa mocy wyroku sądowego.

---

[1]) Ubocznie tylko zwracamy uwagę na inny dodatek do 15-go artykułu, który dopiero w końcowej redakcji Paktu został wstawiony (niezbyt organicznie) między jego pierwotne ustępy. Jest to ustęp ósmy, głoszący, że jeśli jedna ze stron twierdzi a Rada uznaje, iż spór dotyczy kwestji, którą prawo międzynarodowe zostawia wyłącznej kompetencji tej strony, to Rada to stwierdzi w raporcie, lecz nie poleci żadnego rozwiązania. Ustęp ten, niezbyt jasny, różne już wzbudził wątpliwości, a znaczenie ma raczej drugorzędne. Zdaje się, że miano na myśli kwestje imigracji, a rzecz poruszono ze względu na Amerykę, która w tych kwestjach chciała zachować zupełną swobodę działania. W każdym razie samo stwierdzenie, czy chodzi rzeczywiście o kwestję tego rodzaju, jest zadaniem ściśle prawniczem i powinno być dokonane przez Trybunał międzynarodowy, na którego orzeczenie Rada mogłaby się powołać.

Równocześnie zaś wyrażono obawę, że postulat jednomyślności zbytnio utrudni uzyskanie skutecznego raportu, i chciano zapobiec temu, aby sprzeciw drobnej mniejszości nie sparaliżował całej akcji; twierdzono więc, że powinna wystarczyć pewna kwalifikowana większość, nie tylko w Zgromadzeniu, ale i w Radzie.

W teorji to stanowisko jest niewątpliwie słuszne, i potrzebne zmiany redakcyjne w 15-tym artykule dałyby się łatwo przeprowadzić. Nasuwa się jednak bardzo poważna wątpliwość praktyczna. Ilekroć strony zamiast drogi sądowej wybiorą omawiany tutaj drugi sposób próby pokojowej, uczynią to głównie z tego powodu, aby uniknąć owych bezwarunkowych zobowiązań, które wynikają z procedury rozjemczej. Stąd, jeśli się wogóle wierzy w możliwość zaprowadzenia takich zobowiązań w każdym wypadku, to o wiele prostszem byłoby przekazywać wogóle wszelkie spory postępowaniu sądowemu. Trudno bowiem przypuścić, aby strony, wiedząc, że moc obowiązująca będzie ta sama, wolały się poddać orzeczeniu Rady aniżeli wyrokowi trybunału lub arbitrów. O ile zaś chodzi o zaprowadzenie większości zamiast jednomyślności, to wynikłoby stąd wielkie niebezpieczeństwo rozdwojenia w Lidze, a konflikt między dwoma jej członkami mógłby poróżnić między sobą wszystkich członków Rady.

Wobec tego rację mają może ci, którzy chcieliby nietyle zmienić przepisy o końcowym raporcie Rady, ile wydoskonalić drugie stadjum całej procedury t. j. samą medjację. Podnieśliśmy już, że tutaj spoczywa punkt ciężkości postępowania, bo jeśli pośrednictwo będzie skuteczne, raport wogóle stanie się zbyteczny. Takie zaś pośrednictwo, działające nie przez nakazy czy polecenia, lecz przez zręczną perswazję, może istotnie w drażliwych sporach być skuteczniejszem nawet od postępowania sądowego, bo strony, która ma ustąpić, nie naraża na upokorzenie przegra-

nej sprawy. Dlatego, nie siląc się na umocnienie owej „*ultima ratio*", jaką jest raport Rady, najlepiej będzie, póki droga sądowa nie będzie mogła obowiązywać we wszystkich zatargach, zastanowić się nad szczegółami medjacji. Zadaniu temu sprzyja ta okoliczność, że, jak wiemy, Pakt w odnośnym ustępie tych szczegółów wcale nie przesądza; postęp jest więc możliwy bez zmiany w tekście Paktu, w formie ewentualnej konwencji dodatkowej lub regulaminu uzupełniającego. Ponadto jest to zadanie wdzięczne, o trwałem na przyszłość znaczeniu; słusznie się bowiem przypuszcza, że nawet, gdy poddanie każdego nieuśmierzonego sporu pod wyrok sądowy stanie się obowiązkowem bez zastrzeżeń, postępowanie sądowe będzie mogło być poprzedzone, a w razie sukcesu nawet zastąpione, przez pośrednictwo pokojowe.

Powtarzamy, że Pakt stwierdza tylko, iż Rada, zanim przystępuje do redakcji owego raportu o wielce wątpliwej wartości, ma się postarać o uśmierzenie sporu. Nie powiedziano jednak wcale, że tę akcję pośredniczącą między stronami ma wykonać sama Rada, względnie — w razie wspomnianej apelacji — Zgromadzenie Ligi. Stąd otwartą pozostaje możliwość usunięcia tej bezsprzecznej niewłaściwości, że zadania o charakterze sądowniczym przekazano w artykule 15-ym organom wykonawczym, względnie reprezentacyjno-prawodawczym Ligi. Byłoby to tem bardziej pożądanem, że niezawsze chyba członkowie Rady, względnie Zgromadzenia będą kompetentni do tego zadania, odbiegającego daleko od ich zwykłych obowiązków.

To też zamiast dodawać im w tych wypadkach cały sztab doradców prawnych lub innych rzeczoznawców, najlepiej byłoby pozostawić im tylko naczelne kierownictwo akcji medjacyjnej, a jej przeprowadzenie powierzyć o s o b n e m u o r g a n o w i L i g i. Projekt stworzenia takiego stałego ciała czyli k o m i-

sji medjacyjnej, nieobcy zresztą dawniejszym już konwencjom międzynarodowym, wydawał się od początku najlepszą drogą do uśmierzania zatargów niepoddanych wyrokowi sądowemu, i do zaradzenia jaskrawym niedomaganiom 15-go artykułu. Wystąpiono z nim oczywiście już na komisji kongresowej, gdzie nie spotkał żadnej zasadniczej opozycji i tylko dlatego nie został zaraz uwzględniony, bo wogóle nie chciano obciążać Paktu przepisami o charakterze regulaminowym, przesądzającemi o kierunkach rozwoju Ligi. Że jednak w tym wypadku rozwój ten istotnie tylko we wskazanym kierunku pójść może, o tem świadczy jednomyślna już dzisiaj zgodność opinji, domagającej się stworzenia takiego właśnie organu medjacyjnego.

Wyrażana już przedtem w licznych pismach i na zjazdach międzynarodowych, opinja ta wystąpiła zwłaszcza bardzo silnie na brukselskiej konferencji Stowarzyszeń. Poruszyli wówczas tę kwestję nie tylko przedstawiciele Szwecji i Szwajcarji, gdzie oddawna chciano wprowadzić taki organ do ustroju Ligi, ale z podobną też propozycją wystąpiła angielska »*League of Nations Union*«. Podkreśliła przytem, że to stałe ciało pośredniczące powinno się składać z osób zupełnie niezależnych, a więc nie z politycznych przedstawicieli rządów jak Rada Ligi, i powinno być wyznaczane przez Zgromadzenie na okresy kilkoletnie. Ostateczna rezolucja Zjazdu nie weszła w te szczegóły, oświadczyła się jednak oczywiście za stworzeniem proponowanego organizmu.

Spełnienie tego dezyderatu jest tem prawdopodobniejsze, że także u urzędowych czynników w Lidze, np. w Sekretarjacie, spotyka się z zupełnie przychylnem stanowiskiem. Być może, że tej komisji (względnie komisjom) medjacyjnej przypadnie też zadanie przeprowadzenia, na wniosek Sekretarza jene-

ralnego Ligi, wszystkich przedwstępnych dochodzeń i badań rzeczowych, które w myśl artykułu 15-go są punktem wyjścia dla całej procedury.

Jeśli zaś chodzi o praktyczne urzeczywistnienie tej myśli, to najwłaściwszem byłoby może, aby komisja medjacyjna pozostawała w możliwie ścisłym związku z trybunałem międzynarodowym, przewidzianym w poprzednim artykule Paktu. Najkompetentniejszem dla ustalenia szczegółów jej organizacji będzie to samo grono, któremu już powierzono opracowanie projektu owego trybunału. Przy ostatecznym zaś doborze ludzi dla obu instytucyj wybór przeważnie się skieruje na te same osobistości, któreby raz występowały w charakterze sędziów lub arbitrów, a raz w skromniejszej, lecz trudniejszej jeszcze roli medjatorów.

Związek obu organów Ligi, których zadaniem będzie uśmierzanie zatargów międzynarodowych, nie tylko uprościłby jej konstrukcję ustrojową, lecz miałby poza tem i inne, głębsze znaczenie. Zbliżyłby do siebie obie drogi tego łagodzenia sporów, drogi, które obecnie wydają się tak rozbieżne i tak różne co do swej skuteczności. O ile bowiem komisja medjacyjna nie zdołałaby doprowadzić do polubownej ugody między stronami, to dążyłaby oczywiście do tego, aby choć w ostatniej jeszcze chwili skłonić te strony do poddania zatargu procedurze sądowej o decyzji obowiązującej, zamiast przekazania go Radzie lub Zgromadzeniu. W ten sposób wypadki, w którychby się trzeba ograniczyć do raportu nie mogącego zapobiec wojnie, stawałyby się z biegiem czasu coraz rzadsze. Cały zaś artykuł 15-ty nastręczający tyle poważnych wątpliwości, byłby tylko tymczasowem stadjum przejściowem do zaprowadzenia obowiązku, aby każdy bez wyjątku spór poddawać rozstrzygnięciu sądowemu.

Wtedy dopiero będzie można powiedzieć, że stosowanie przepisów Ligi Narodów naprawdę wyklucza wszelką wojnę, którąby nie była wspólnie przedsięwziętą akcją o charakterze policyjno-karnym. Wtedy też dopiero we współżyciu narodów siła będzie wyłącznie oddaną na usługi prawa. Zanim to jednak będzie możliwe, jednem z najważniejszych a zarazem najwdzięczniejszych zadań tych wszystkich, którzy pragną pracować nad udoskonaleniem Paktu, byłoby częściowe przynajmniej zaradzenie niebezpieczeństwom, wynikającym z obecnego brzmienia 15-go artykułu, wypełnienie tej luki w praworządnym ustroju świata, którą artykuł ten pozostawia na wypadek, gdy medjacja się nie uda, a zwłaszcza raport Rady nie zyska jednomyślności.

Drugiem takiem zadaniem niemniej ważnem, a może jeszcze bardziej naglącem byłoby zapewnienie postanowieniom Paktu należytych sankcyj, mogących w razie potrzeby wymusić ich zastosowanie. To też autorowie jego zajęli się tą kwestją zaraz w następnym artykule. Zanim ją jednak tutaj rozpatrzymy, należy dla wyczerpania poruszonych tu zagadnień — rzucić jeszcze okiem na dalszy nieco, 17-ty artykuł, który uzupełnia całą grupę artykułów od 12-go do 15-go.

Aczkolwiek bowiem w artykule 11-tym wszelkie wogóle niebezpieczeństwa wojenne bez względu na to, czy członkowie Ligi są zaangażowani, uznano za wchodzące w jej zakres działania, omawiane dotąd przepisy o pokojowem zażegnywaniu takich niebezpieczeństw mówiły tylko o sporach między członkami Ligi. Istotnie też tylko na kontrahentów Paktu można było nałożyć jakiekolwiek pod tym względem zobowiązania. Niemniej jasnem jest jednak, że nie wystarczy to do zapewnienia pokoju powszechnego, do którego Liga dążyć musi tem bardziej, że w obecnych warunkach skutki najodleglejszej nawet lokalnej wojny

odbijają się na całym świecie, i że trzeba było przewidzieć możliwość sporu między członkiem Ligi a państwem nie należącem do niej, więc nie podlegającem przepisom Paktu.

Otóż w sporach, gdzie jedna lub obie strony nie należą do Ligi zaprosi się dane państwo lub państwa obce, aby dobrowolnie poddały się wszelkim zobowiązaniom, któreby w danym wypadku były przewidziane dla członków Ligi. Wtedy oczywiście wszystkie przepisy poprzednich artykułów będą miały zastosowanie, tak, jak gdyby państwa, o które chodzi, czasowo do Ligi przystąpiły. Szczegółowe warunki lub zmiany, któreby się okazały potrzebne, określi Rada Ligi, które to zastrzeżenie, chociaż może konieczne, niezawsze jednak zachęci do przyjęcia zaproszenia. W każdym razie jednak zaraz po jego wysłaniu Rada otwiera dochodzenia nad okolicznościami sporu i proponuje najlepsze jej zdaniem rozwiązanie.

W dalszych ustępach tego artykułu, licząc się z odrzuceniem zaproszenia, słusznie rozróżniono wypadek, gdy strona nie należąca do Ligi wyda wojnę jej członkowi, od ewentualności uchylenia się obu stron od zobowiązań Paktu. W pierwszym wypadku Liga oczywiście ochrania swego członka, jak przy każdej innej wojnie bezprawnie wydanej, w drugim zaś Rada może poczynić wszelkie kroki, mogące zapobiec krokom wojennym i rozwiązać zatarg.

Trzeba przyznać, że niemożliwem było ustanowić w tym wypadku coś więcej od takiej ogólnikowej zasady. Wszak żadnym najsubtelniejszym chociażby przepisem nie można zmusić państwa, stojącego poza Ligą, aby się stosowało do jej wymagań. Wynika stąd jednak po pierwsze, że chociażby z tego względu pożądanem jest, aby takich państw było jak najmniej, a po drugie, że ich dobra wola do skorzystania z urządzeń Ligi w razie niebezpieczeństwa wojny będzie za-

leżała od tego, czy te urządzenia będą należycie wydoskonalone i czy będą funkcjonowały sprawnie i skutecznie.

4. Sankcje.

Gdy się rozważa przepisy prawne Paktu, dotyczące pokojowego uśmierzania zatargów międzynarodowych, ich dodatńie i ujemne strony, czasem mimowoli nasuwa się dręczące pytanie, czy cała praca nad ich wydoskonaleniem nie jest jałową, póki się nie rozwiązało ostatecznie kwestji innej, jak mianowicie zapewni się ich wykonanie. Cóż bowiem pomoże najlepsze chociażby sądownictwo bez dobrej policji i możności ukarania albo przynajmniej unieszkodliwienia przestępców!

Świadomość ta nie powinna zniechęcać do jak najśpieszniejszej i najstaranniejszej organizacji urządzeń sądowych Ligi, lecz tylko przypominać, że z tą pracą musi iść ściśle równolegle praca inna t. j. praca nad organizacją sankcyj Ligi. Na szczęście zdano sobie z tego już powszechnie sprawę; dość np. wskazać, że na porządku dziennym najbliższej, czwartej konferencji Stowarzyszeń Ligi Narodów, która w czerwcu bieżącego roku ma się odbyć w Rzymie, postawiono obok spraw, dotyczących akcji samych stowarzyszeń, te dwa właśnie uzupełniające się problemy: sprawiedliwości międzynarodowej i sankcyj.

Ta ostatnia kwestja jest tem pilniejsza, że Pakt, poświęciwszy tyle miejsca prawnym przepisom o uśmierzaniu zatargów międzynarodowych, o sankcjach mówi w jednym tylko 16-tym artykule. Łączy się z tą sprawą wprawdzie znany nam już artykuł 9 ty, ustanawiający komisję wojskową Ligi, ale bądź co bądź pewna lakoniczność jest tutaj uderzająca; tłumaczy się zaś tem, że dotknięto sprawy najdrażliwszej, gdzie Liga od formuł ma przejść do czynów, nakładając na swych

członków najcięższe zobowiązania. Należy tylko pamiętać, że z tych zobowiązań, które niewątpliwie wymagać będą największych ofiar, wynikną też największe korzyści dla wszystkich narodów, o ile się je dobrze obmyśli i wiernie wykona.

Na samym początku nasuwało się pytanie, które też już na konferencji pokojowej było przedmiotem długich dyskusyj, w jakich wypadkach Liga powinna czynnie wkraczać i wymuszać spełnienie zobowiązań Paktu, jakie ich naruszenie powinno być natychmiast karane i zwalczane. Nie mogło być mowy o tem, aby rozciągnąć tę groźbę na naruszenie wszystkich przepisów Paktu. Upadł nawet wniosek, aby przynajmniej usankcjonować w ten sposób postanowienia artykułu 8-go w sprawie rozbrojenia. Wiemy też, że nawet bierny opór przeciwko wyrokowi rozjemczemu sam przez się nie ściąga jeszcze na winowajcę środków karnych Ligi. Artykuł 16-ty wyraźnie podkreśla, że przewidziane w nim sankcje stosują się tylko przeciw takiemu członkowi Ligi, który nie tylko nie dotrzymał zobowiązań artykułów 12, 13 i 15, lecz wbrew nim uciekł się d o w o j n y.

Jeśli sobie przypomnimy treść tych artykułów, określających obie drogi uśmierzania zatargów, to nietrudno ściśle wyliczyć te wypadki, które autorowie Paktu tutaj mieli na myśli. Należy tu więc: 1) rozpoczęcie wojny bez zastosowania jednej z dwóch dróg, które mają stanowić przynajmniej próbę pokojowego rozwiązania, 2) rozpoczęcie wojny przed upływem trzech miesięcy po wydaniu wyroku sądowego lub raportu Rady, względnie Zgromadzenia, 3) wydanie wojny tej stronie, która się stosuje do wyroku sądowego lub do jednomyślnie uchwalonego raportu. Tylko te najjaskrawsze pogwałcenia zasad Ligi przez podjęcie wojny najwidoczniej niesprawiedliwej podlegają jej ustawowym sankcjom. We wszystkich innych wypadkach

Rada dopiero obmyśli środki zaradcze albo — co gorsza — wogóle nie przewidziano żadnej akcji ze strony Ligi. W związku zaś z tem, co już przedtem zaznaczaliśmy, raz jeszcze trzeba podkreślić, jak wysoce byłoby pożądanem, aby Liga także w mniej jaskrawych wypadkach dokładnie przewidziała i zapowiedziała pewne, choćby mniej ostre środki nacisku; tylko wtedy uniknęłoby się tego, że strona, której sama Liga przyznała słuszność, musi dochodzić swych praw własną siłą, jak również i tego, że zupełnie bezkarne naruszenie innych zobowiązań, np. co do rozbrojenia, ułatwi potem pogwałcenie elementarnych już zasad Ligi.

Ale w każdym razie już w tem, że Liga obiecuje pomoc całej społeczności narodów, gdy któremu z członków wydano wojnę bezwarunkowo niesprawiedliwą, jest wielkim postępem w etyce międzynarodowej, najcenniejszem świadectwem poczucia solidarności w obrębie całej ludzkości, zaczątkiem bezpieczeństwa, jakie powinno wreszcie zapanować na świecie. Na czem więc ma polegać ta pomoc, czy będzie ona dostateczną i skuteczną?

Chcąc odpowiedzieć na te pytania, trzeba rozróżnić za Paktem dwa rodzaje środków karnych. Aby prawnie uzasadnić ich zastosowanie, oświadczono, że ktokolwiek podejmie wojnę z pogwałceniem zacytowanych artykułów poprzednich, uważa się, że popełnił akt wojenny nie tylko przeciwko swemu bezpośredniemu przeciwnikowi, ale przeciwko wszystkim wogóle członkom Ligi.

Wszyscy też zobowiązują się zastosować przeciwko burzycielowi pokoju pierwszy środek represji, którym jest bojkot. Najdokładniej wymieniono, na czem on ma polegać, pomijając tylko, jako oczywiste, zerwanie stosunków dyplomatycznych. Zrywa się więc z nim natychmiast wszystkie stosunki handlowe i finansowe, a to nie tylko w dziedzinie państwowej, lecz

i między prywatnemi jednostkami; zakazuje się bowiem własnym obywatelom wszelkich stosunków z obywatelami bojkotowanego państwa, przecina się zupełnie komunikację finansową, handlową i osobistą między obywatelami tego państwa a mieszkańcami wszystkich innych państw, chociażby nawet nie należących do Ligi.

Po doświadczeniach ostatniej wojny zbytecznem byłoby dowodzić, jak potężnym środkiem, potężniejszym nieraz nawet od siły zbrojnej, jest takie izolowanie wroga. Wszak wiadomo dziś powszechnie, że mocarstwa centralne długoby jeszcze nie uległy na polach bitew, gdyby nie została wyczerpaną wytrzymałość za frontem, a to nastąpiło właśnie przez blokadę Niemiec i ich sojuszników. Właśnie zaś po tych doświadczeniach nikt nie będzie się chciał na podobny, a właściwie jeszcze ściślejszy bojkot narażać, ugnie się więc pod samą jego groźbą. A gdyby przecież jakiekolwiek państwo nie zawahało się ściągnąć na siebie tej pierwszej sankcji, to można się spodziewać, że zmusi je ona rychło do zaniechania kroków wojennych, zanim zajdzie potrzeba zastosowania sankcji jeszcze groźniejszej, jaką, jak zobaczymy, jest oczywiście akcja wojenna z ramienia Ligi.

Wojna światowa dowiodła również, że bojkot ekonomiczny może być bronią bardzo okrutną, narażającą na dotkliwe cierpienia wielu niewinnych, nawet kobiety i dzieci, że wogóle izolowanie pewnego państwa odbija się szczególnie ciężko na ludności prywatnej, którąby w pierwszym rzędzie należało oszczędzać. Mimo to trudno zaprzeczyć, że jest to jednakowoż środek przymusowy mniej nieludzki od samej walki orężnej, gdyż jego straszne skutki występują dopiero wtedy, gdy trwa przez dłuższy czas np. przez szereg lat. A skoro tylko winowajca się przekona, że jego odcięcie przyszło do skutku w zupełności, to zdając

sobie sprawę do czego to niechybnie doprowadzi, w przeważnej części wypadków odrazu ustąpi.

Aby jednak bojkot był tak skuteczny, musi być ogólny. Każda luka w obręczy paraliżuje całą akcję i może ją udaremnić lub co najmniej ogromnie opóźnić jej rezultat. Dlatego to właśnie zastosowanie tego środka karnego jest bezwzględnym obowiązkiem wszystkich członków Ligi, który musi być spełniony odrazu, jako automatyczne następstwo zgwałcenia Paktu, nie czekając specjalnych poleceń Rady. Dlatego też gwałciciel pokoju ma być odcięty także od państw nie należących do Ligi, co oczywiście tylko wtedy da się wykonać, jeżeli nie będzie z niemi bezpośrednio graniczył.

Okazało się jednak z bojkotu Niemiec, że takie przedsięwzięcie, jeżeli nie ma narazić na straty i niedogodności tej również strony, która je wykonywa, musi być przeprowadzone wspólnemi siłami i należycie zorganizowane. Dopiero odkąd koalicja stworzyła pewne wspólne organy dla walki ekonomicznej, zaczęła ona naprawdę spełniać swój cel, a porozumienie i pomoc wzajemna między sojusznikami umożliwiły im samym wyjść w bez porównania lepszem położeniu, aniżeli zwyciężeni, z kryzysu ekonomicznego, jaki wojna sprowadziła na świat cały. Dlatego w Pakcie wyraźnie zastrzeżono, że każdy członek Ligi będzie udzielał drugiemu swego poparcia przy stosowaniu obowiązkowych środków ekonomiczno - finansowych, aby szkody, wynikające z nich dla samych państw Ligi, zredukować do minimum. Szczegóły tego wzajemnego wspierania się powinny być zgóry obmyślane na wszelki wypadek.

Łączy się z tem zastrzeżenie drugie, że mianowicie członkowie Ligi będą się też wzajemnie wspomagali, aby odeprzeć specjalne środki, jakie państwo, karane za pogwałcenie Paktu, wymierzy przeciwko

któremukolwiek z nich. Ale tutaj chodzi już nie tylko o odwetowe represje ekonomiczne, ale także o możliwość, że państwo to, bezprawnie chwyciwszy za oręż przeciwko jednemu z członków Ligi, zwróci go także przeciwko innym, którzy się za nim ujmą, chociażby dla przerwania kordonu izolacyjnego.

W tym wypadku, jak wogóle zawsze, gdy sam bojkot nie zmusi burzyciela pokoju do zaprzestania wojny, Liga będzie musiała zastosować także ze swej strony środki orężne. Nie brak poważnych głosów, które twierdzą, że w razie ścisłego wypełniania przepisów Paktu i dobrego funkcjonowania organów Ligi do tej ewentualności wogóle nie dojdzie. Po pierwsze — jak sądzą — sam bojkot wystarczy dla przełamania oporu, po drugie zaś sama pewność, że w razie dalszego prowadzenia wojny będzie się miało przeciwko sobie siłę całej Ligi, odstraszy od narażenia się na tak nierówną walkę.

Właśnie jednak, aby i ten drugi argument mógł znaleźć zastosowanie, trzeba było także tę drugą sankcję, orężne środki karne, wyraźnie w Pakcie zapowiedzieć. Przedstawiało to dwie trudności, tak, że niektórzy sceptycy, schodząc się tutaj z najskrajniejszymi utopistami, chcieli wogóle pominąć w statucie Ligi wszelką wzmiankę o wspólnych krokach wojennych. Trudność polegała głównie na tem, że z jednej strony taka akcja wojenna powinna być ogólną i solidną narówni z akcją ekonomiczną, z drugiej zaś strony wydawało się obecnie niemożliwem zobowiązać bezwarunkowo wszystkich członków Ligi, że dla spraw ewentualnie zupełnie obcych poświęcą nie tylko korzyści materjalne, ale nawet życie swych obywateli.

Zdecydowano się ostatecznie na kompromis. Nie zaniechano wprowadzenia do Paktu pewnych postanowień o sankcjach orężnych, pamiętając, jak często podkreślano, że np. w lipcu r. 1914 mocarstwa cen

tralne nie byłyby się zdecydowały na wojnę, gdyby były wiedziały, jak licznych będą miały przeciwników. Ale liczono się też ze stanowiskiem wielu państw, które zgóry oświadczyły, że nie mogą się zobowiązać bezwarunkowo do udziału w każdem wspólnem przedsięwzięciu wojennem Ligi, tem bardziej, że ich niewielkie siły własne i niebezpieczne położenie mogłyby w razie wmieszania się do wojny narazić je na katastrofę, zanimby cała Liga pośpieszyła im z pomocą. Z takiemi zastrzeżeniami wystąpiły zwłaszcza państwa, które dotąd cieszyły się neutralnością, uznaną przez traktaty międzynarodowe, i mimo smutnego doświadczenia Belgji nie chciały się zrzec swego uprzywilejowanego stanowiska. W zasadzie uznano wprawdzie neutralność, czyli raczej wyłączenie się z obowiązku solidarności międzynarodowej, za niezgodną z istotą Ligi i nie dającą się pogodzić z przynależnością do niej, i dotąd, jak zobaczymy, jeden tylko pod tym względem zrobiono wyjątek; mimo to jednak z konieczności zrobiono pewne koncesje, licząc się zresztą i z tem, że niezawsze udział wszystkich członków Ligi dla akcji wojennej w pewnem terytorjum musi być potrzebnym.

Dlatego artykuł o sankcjach poza obowiązkiem udziału w bojkocie winnego państwa jedno tylko jeszcze formułuje postanowienie, które odnosi się do wszystkich wogóle członków Ligi. Wszyscy mianowicie mają ułatwiać przejście przez swoje terytorjum siłom każdego członka, który bierze udział we wspólnej akcji Ligi, mającej zapewnić uszanowanie jej przepisów. Oczywiście i ten już obowiązek oznacza zasadniczy wyłom w dotychczasowem pojęciu neutralności w wojnie; ale z samej jego stylizacji wynika, że niekażdy członek Ligi bierze udział w każdej jej akcji.

Jeszcze jaśniej to wypowiada ustęp 16-go artykułu, specjalnie dotyczący tego drugiego rodzaju sank-

cji. Następuje on zaraz po przepisach o bojkocie. „W tym wypadku“ — jak czytamy — a więc ilekroć jakieś państwo rozpoczęło wojnę niedozwoloną, zmuszającą członków Ligi do zerwania z niem stosunków, „Rada ma obowiązek polecenia różnym rządom interesowanym, jakiemi kontyngentami wojskowemi lub morskiemi członkowie Ligi przyczynią się do sił zbrojnych, mających zapewnić uszanowanie zobowiązań Ligi.“

W tym tekście trzeba podkreślić zwłaszcza dwa słowa. Najważniejszem jest, że niema tu mowy o zobowiązaniu, zgóry przyjętem przez członków, lecz przewiduje się tylko „p o l e c e n i e“ Rady. Wiemy z artykułu 15-go, że polecenia Rady, nawet gdy chodzi o uniknięcie wojny, nie mają mocy obowiązującej. Tem bardziej nie mogą jej mieć, gdy chodzi o udział w wojnie. Spełnienie polecenia t. j. dostarczenie oznaczonego kontyngentu wojskowego pozostawiono więc dobrej woli wezwanych. Jeśli one go nie spełnią, to Liga będzie bezsilną, gdy zajdzie konieczność zastąpienia nacisku ekonomicznego naciskiem zbrojnym. Tylko w razie, gdy państwo, wykraczające przeciwko Paktowi, zagrozi całości i niepodległości jednego z członków Ligi, Rada będzie mogła powołać się na gwarancje artykułu 10-go i wtedy będzie obowiązkiem wszystkich członków wystąpić w jego obronie. Ale i w takim wypadku pozostanie nieokreślonem, czy i w jakim stopniu poszczególne państwa są zobowiązane do wystąpienia orężnego.

Drugiem osłabieniem całego przepisu jest słowo „i n t e r e s o w a n e“, dodane do rządów, do których Rada się zwróci. Prawdziwa solidarność międzynarodowa wyklucza interpretację, jakoby chodziło tylko o rządy interesowane w danym zatargu. Należy przypuścić, że Pakt ma na myśli rządy interesowane w propozycji Rady, a więc te, o których Rada sądzi, że ze względu na swoje położenie, zasoby sił lub inne oko-

liczności powinny się przyczynić do ewentualnej akcji zbrojnej Ligi. Ale i przy takiej interpretacji określenie to pozostanie subjektywnem, wybór Rady będzie mógł podlegać szkodliwym dyskusjom, a pewne względy oportunistyczne nie dadzą się wykluczyć.

Druga ta wątpliwość dałaby się usunąć przez to, że zgóry i na wszelki wypadek obliczono i ustalonoby wymiar świadczeń wojennych, które każdy członek Ligi ma dostarczyć, skoro tylko zajdzie potrzeba tego rodzaju sankcji. Możnaby chyba zastrzec, że sąsiedzi państwa, bezprawnie zaatakowanego w danym wypadku, przyczynią się np. w podwójnym wymiarze do akcji Ligi, gdyż prędzej i wygodniej od innych członków będą mogli pośpieszyć z pomocą. Decyzję, czy taka akcja jest potrzebną, należy pozostawić Radzie Ligi, gdyż każde inne rozwiązanie tej kwestji pozbawiłoby Ligę możności szybkiego działania. Im pewniejszem zaś będzie spełnienie groźby Paktu, że Liga w razie potrzeby siłą stłumi niesumienne zakłócenie pokoju świata, tem poważniej będzie ta groźba skutkowała sama przez się, czyniąc zbytecznem jej wykonanie.

Można się spodziewać, że we wszystkich zagadnieniach, związanych z kwestją zbrojnego wystąpienia Ligi, Rada jej będzie kierowała się opinją k o m i s j i w o j s k o w e j, przewidzianej w 9-tym artykule Paktu. Wspomnieliśmy przy jego omówieniu, jak bardzo byłoby pożądanem, aby w myśl propozycji francuskiej kompetencję tej komisji ściśle oznaczono i znacznie rozszerzono. Tutaj zaś mamy sposobność przekonania się, jak pomyślnie odbiłoby się to na sankcjach Ligi.

Gdyby komisja wojskowa stała się czemś w rodzaju międzynarodowego sztabu generalnego, mogłaby ona odrazu objąć kierownictwo wojskowe każdego zbrojnego wystąpienia Ligi i rozstrzygnąć k w e s t j ę n a c z e l n e g o d o w ó d z t w a. Że to dowództwo musi

być bezwarunkowo jednolitem, o tem znowu wymownie świadczy historja ostatniej wojny, która mimo przewagi liczebnej sprzymierzonych wtedy dopiero została rozstrzygniętą na ich korzyść, gdy wreszcie zdecydowali się poddać wszystkie swe siły zbrojne jednemu wodzowi naczelnemu, bez względu na małostkowe drażliwości narodowe. Będzie to też nieodzownym warunkiem powodzenia dla sił zbrojnych Ligi, które zapewne będą jeszcze różnorodniejsze co do swego składu.

Ale nie dość na tem! Omawiając takie właśnie przekształcenie komisji wojskowej Ligi, zwróciliśmy uwagę, że prędzej czy później wyniknie z niego konieczność stworzenia międzynarodowej siły zbrojnej. Jeśli to mogło się wydawać nieaktualną jeszcze utopją, to teraz, w świetle przepisów o sankcjach Ligi, musimy w stworzeniu chociażby zawiązku takiej własnej armji Ligi Narodów uznać dezyderat o pierwszorzędnem znaczeniu. Wtedy trudność oznaczania za każdym razem udziału poszczególnych członków w akcji wojennej Ligi, trudność, której przy obecnym stanie rzeczy możnaby zaradzić tylko przez wskazany przed chwilą półśrodek, odpadłaby zupełnie. Przedewszystkiem zaś odpadłaby też trudność jeszcze poważniejsza, którą jeszcze przedtem podnieśliśmy, nie mogąc nawet podać środka zaradczego, mianowicie to, że dostarczenie żądanych przez Radę kontyngentów zależnem jest w ostatniej instancji od dobrej woli wezwanych.

Odkąd Liga miała swą własną armję, w konkretnym wypadku jej użycia Rada zwracałaby się do członków co najwyżej o posiłki dodatkowe. Rdzeń siły policyjnej byłby zawsze gotowy. O wiele łatwiej byłoby ją zgromadzić w spokoju i bez pośpiechu jako organizm stały o celach zasadniczych, aniżeli wykołatać wojska w ostatniej niemal chwili dla pewnego

konkretnego przedsięwzięcia. Nadto części składowe tej armji, pochodzące z różnych narodowości, bez porównania lepiej zestroiłyby się wzajemnie, gdyby nie tylko łączyły się doraźnie w obliczu niebezpieczeństwa, lecz stanowiły już w długich latach pokojowych międzynarodową straż bezpieczeństwa na świecie. Ponieważ zaś, jak zobaczymy, według Paktu, a również i według innych części traktatów pokojowych, Liga będzie wykonywała mniej lub więcej bezpośrednią władzę na znacznych obszarach, warto zaznaczyć, że i tam taka armja samej Ligi lepiejby mogła spełniać zadania stałej milicji czy załogi, aniżeli oddziały poszczególnych armij narodowych.

I w tym wypadku widzimy, jak jedna z dawnych mrzonek pacyfistów zaczyna przybierać kształty realne. Charakterystycznem jest, że najdokładniejsze w tej mierze projekty opracowywują teraz właśnie zawodowi oficerowie, że wymienimy tylko niestrudzonego propagatora tej myśli, angielskiego majora Davida Davis.

W zakończeniu 16-ty artykuł Paktu przewiduje też sankcję karną za przekroczenia zobowiązań Paktu, nie stanowiące jeszcze kroku wojennego. Polega ona na wykluczeniu z Ligi, a decyduje o tem jej Rada. Zarówno ta forma wykluczenia jak i skuteczność tej groźby podlega oczywiście dużym wątpliwościom. To też ten ustęp wskazuje tylko, ile jeszcze pozostaje do zrobienia, aby uzupełnić system środków przymusowych, jakim rozporządza Liga.



III. Współpracownictwo narodów.

1. Traktaty.

Odwieczną formą urzędowego współdziałania narodów, zorganizowanych w państwa, są traktaty. Ich sumienne przestrzeganie wymieniono też już we wstępie do Paktu wśród podstawowych zasad Ligi. I artykułami o traktatach (18–21) rozpoczyna się część Paktu, która dotyczy już pozytywnych, twórczych zadań Ligi, i może właśnie dlatego te artykuły są ujęte w bardzo krótkie, programowe przepisy. Ale obok postanowień, które mają umożliwić podjęcie nowych zadań przyszłości przez wydoskonalenie dotychczasowych form konwencyj międzynarodowych, spotykamy tu — może nawet liczniejsze — przepisy o innym poniekąd charakterze. Okazało się bowiem, że w praktyce dyplomatycznej traktat, zamiast być czynnikiem zbliżenia narodów, stawał się niejednokrotnie źródłem zatargów, a nawet wojen, stwarzając sytuacje i nakładając zobowiązania, zagrażające pokojowi powszechnemu. Dlatego pomyślano także o reformie, odbierającej traktatom to niebezpieczne ostrze. Stąd odnośne artykuły stanowią jak gdyby przejście między środkową częścią Paktu, o negatywnym celu zapobie-

gania wojnom, a trzecią, dotyczącą współpracownictwa cywilizacyjnego w świecie.

Najniebezpieczniejsze były zawsze traktaty tajne. Okazało się to nie tylko w całej historji aż do wybuchu wojny światowej, lecz nawet jeszcze podczas jej przebiegu i przy jej likwidacji. Jako typowy przykład może służyć znany traktat londyński w sprawie granic Włoch. To też widzieliśmy, że już we wstępie do Paktu położono nacisk na jawność stosunków międzynarodowych i zaraz pierwszy artykuł w grupie, mówiącej o traktatach, tej kwestji poświęcono.

Według niego każdy traktat, jaki w przyszłości zostanie zawarty przez członka Ligi, musi być natychmiast zaregestrowany przez Sekretarjat i jak najrychlej przezeń ogłoszony. Żaden układ nie będzie obowiązujący przed zaregestrowaniem.

Tyle sam króciutki — jak widzimy — artykuł. Spytajmy się teraz, czy przewidziany tu środek można uważać za dostateczny i skuteczny. Zrazu, już podczas obrad kongresowych, jeden najczęściej przeciwko niemu podnoszono zarzut. Wytykano, że nie rozciąga obowiązku regestracji i publikacji na wszystkie wogóle traktaty, a więc i dawniejsze. Zasadniczo zarzut jest niewątpliwie słuszny; takie dopiero rozszerzenie tego postulatu byłoby gruntownie oczyściło całą atmosferę międzynarodową od wszelkich pozostałości niedawnego okresu tajnej dyplomacji. Z drugiej strony jednak nietrudno zrozumieć, dlaczego się nie posunięto tak daleko. Chciano uniknąć całego szeregu drażliwych kwestyj, mogących się nasunąć, gdyby zażądano ujawnienia takich traktatów, które, zawarte w czasie, gdy nikt nie mógł przewidzieć takiego zobowiązania, może nawet przez samą formę swoją nie nadawałyby się do wydobycia na widownię świata. Zresztą o ile chodzi o traktaty niezgodne co do swej istoty z zasadami Ligi, to załatwia się z niemi jeden z następ-

nych artykułów, a to, jak zobaczymy, w sposób bardzo radykalny i o wiele skuteczniejszy aniżeli sama regestracja.

Wiadomo zresztą, że i tak długi szereg dawniejszych układów (np. osławiony pokój brzeski) został unieważniony w świeżych traktatach pokojowych z Niemcami i ich sojusznikami. Dłużej natomiast trzeba się zatrzymać przy dotkniętej właśnie kwestji, o ile wogóle zapisanie, a chociażby nawet ogłoszenie traktatów istotnie pozwoli osiągnąć cel, o który chodzi. Otóż pod tym względem również wyrażono pewne wątpliwości. Nie bez słuszności zwrócono uwagę, że jeśli obowiązkowi poszczególnych państw co do zgłaszania każdego traktatu, będzie odpowiadał obowiązek Ligi przyjmowania każdego traktatu do regestracji, to może właśnie traktaty całkiem sprzeczne z duchem Ligi będą przez nią b e z k r y t y c z n i e u s a n k c j o n o w a n e. Jawność takich zobowiązań nie wynagrodzi wynikającej stąd szkody moralnej. Nie zapobieże też takiej sytuacji postanowienie 20 go artykułu, zakazujące członkom Ligi przyjmowania zobowiązań, niezgodnych z przepisami Paktu; wszak łatwo taki układ może nie sprzeciwiać się jego konkretnym artykułom (termes), a jednak pozostawać w rażącej sprzeczności z zasadami słuszności. Dlatego francuskie Stowarzyszenie »*La Paix par le Droit*« sformułowało na konferencji brukselskiej inną redakcję 18-go artykułu, według której regestracja powinna nastąpić tylko w takim razie, gdy w przeciągu 6 miesięcy po zgłoszeniu traktatu żaden z członków Ligi nie podniesie zastrzeżeń przeciwko niemu. W przeciwnym razie Rada ma rozstrzygnąć w ostatniej instancji, czy traktat może być zapisany.

Wskazano wówczas nawet na konkretny przykład traktatu, którego Liga nie powinna zapisać bez zastrzeżeń, mianowicie na traktat brytyjsko-perski z 9 go

sierpnia 1919 r. Nie wchodząc oczywiście w meritum tej sprawy, trzeba przyznać że istotnie trudno sobie wyobrazić mechaniczne przyjmowanie do wiadomości wszystkich układów międzynarodowych przez Ligę. Zdaje się jednak, że zaradzi temu już sama **praktyka**; tak np. gdy Rada Ligi zaraz na jednem z pierwszych posiedzeń postanowiła zaregestrować traktat z 28 czerwca 1919, zawarty między Polską a Głównemi Mocarstwami, do którego niżej powrócimy, to przedtem wysłuchała osobnego referatu jednego ze swych członków o postanowieniach tego układu.

Sposób, w jaki ma nastąpić ogłoszenie zaregestrowanego traktatu, nie jest w Pakcie przewidziany. Prawdopodobnie będzie temu służył urzędowy **Dziennik Ligi Narodów**, który już zaczął wychodzić. Bez względu jednak na tę kwestję formalną, wątpliwość wzbudza pewne przemilczenie na samym końcu artykułu. Moc obowiązującą traktatu uzależniono tu bowiem tylko od tego, czy został zaregestrowany, nie mówiąc już nic o ogłoszeniu. Właściwie jednak rozumie się samo przez się, że zaniechanie publikacji zapisanego traktatu pozbawiłoby obowiązek regestracji wszelkiego znaczenia, ograniczając jawność dyplomacji do bardzo szczupłego grona tych, dla których archiwa Ligi będą stale otwarte.

Jeśli wreszcie chodzi o istotną **skuteczność** całej procedury, to z natury rzeczy wyniknął jeden niedostatek. Liga mogła narzucić wszelkie pod tym względem obowiązki własnym tylko członkom, a inne państwa nadal będą zawierały układy tajne, ze szkodą członków Ligi. Warto jednak podkreślić, że, jak to jasno wynika z brzmienia tekstu, także traktat, przy którym tylko jedna strona należy do Ligi, musi być przez tę stronę zgłoszony w Sekretarjacie.

Bardziej jeszcze zasadniczą jest wątpliwość, czy groźba, że traktat tajny nie obowiązuje, będzie sku-

tecznie działała. Jeżeli bowiem obie strony uchylą się od zastosowania artykułu 18-go, to widocznie będą miały w tem wspólny interes, który je też skłoni do wykonania traktatu, chociaż nieobowiązującego w oczach innych. Na to oczywiście rady niema, i można tylko mieć nadzieję, że solidarność w złem nie okaże się trwałą i, jak to zwykle bywało w dziejach, wspólnie dokonane pogwałcenie prawa rychło poróżni samych wspólników, gdy przyjdzie do dzielenia się korzyścią.

Może się jednak zdarzyć, że także traktat prawidłowo podany do ogólnej wiadomości i — co więcej — nie nastręczający w danej chwili żadnych zastrzeżeń, w dalszym rozwoju wypadków okaże się niewłaściwym. Liczyło się z tem już dawne prawo międzynarodowe, wprowadzające nieraz do układów między państwami znaną klauzulę »*rebus sic stantibus*«. Ale oczywiście to zastrzeżenie, że umowa obowiązuje tylko o tyle, o ile się nie zmienią okoliczności, w jakich ją zawarto, pozostawiało rozstrzygnięcie samym interesowanym stronom i stąd dawało sposobność do łatwych nadużyć. To też Pakt w następnym zaraz, 19-tym artykule inny na ten wypadek przewiduje środek zaradczy: Zgromadzenie Ligi, a więc ogół należących do niej państw, może od czasu do czasu zaprosić jej członków do rewizji traktatów, które się stały niemożliwe do zastosowania. Dodano ponadto, że może ono także zaprosić do zbadania czy też rozważenia takich stosunków międzynarodowych (*situations internationales*), których utrzymanie mogłoby zagrażać pokojowi świata. Obie części tego postanowienia, aczkolwiek zasadniczo słuszne, są jednak tak ogólnikowe, że mogą nasunąć poważne wątpliwości, które rozstrzygnie dopiero praktyka. Tutaj wkraczamy też już w całej pełni do dziedziny pozytywnej działalności Ligi, której ściślejsze określenie będzie zadaniem najbliższej przyszłości.

Kiedy na początku konferencji paryskiej sformułowano postanowienie, zachęcające do rewizji niewykonalnych traktatów, nie przewidziano zapewne, że to hasło stanie się niebezpieczną bronią w ręku tych, którym miano narzucić wszystkie wogóle uchwały kongresu. Niemcy, godząc się pod przymusem na podpisanie traktatu wersalskiego, odrazu zaczęli rozgłaszać, że jest on niewykonalny, a twierdzenie to już zaczęło trafiać do przekonania pewnej części opinji w krajach należących do Ligi, bądźto neutralnych bądź też nawet wśród zwycięzców. Odrazu więc powstał konkretny przykład, o pierwszorzędnem znaczeniu, w którym się może okazać, w jakich warunkach i w jaki sposób pierwszy postulat 19-go artykułu, już cytowanego w tej sprawie całkiem wyraźnie, może znaleźć zastosowanie.

Zdaje się jednak, że niebezpieczeństwo nie jest tak wielkie, jak sądzą ci, którzy już obawiają się, że w ten sposób całe mozolne dzieło konferencji paryskiej może być przekreślone i rozpoczęte *ab ovo.* Do rewizji traktatu, a więc w danym wypadku do nowej konferencji pokojowej z udziałem wszystkich interesowanych państw, może wezwać tylko Zgromadzenie. Ponieważ zaś taka zasadnicza uchwała Zgromadzenia według artykułu 5-go może zapaść tylko jednomyślnie, mogłoby przyjść do tego tylko za zgodą wszystkich bez wyjątku członków Ligi. Otóż bardzo być może, że jakieś państwo, sprzyjające Niemcom, lub one same po przyjęciu do Ligi wywołają dyskusję w tej sprawie. Jednomyślna uchwała jest jednak zupełnie nieprawdopodobna; może przyjść do skutku tylko odnośnie do tego lub owego konkretnego przepisu traktatu wersalskiego, któryby się naprawdę w oczach całego świata okazał jaskrawo niesłusznym lub nierealnym.

Zdając sobie sprawę z nieprawdopodobieństwa,

aby pełne Zgromadzenie rychło doszło do zgody co do takiej rewizji chociażby w szczegółach, autorowie traktatu tam, gdzie konieczność rewizji, ewentualnie nawet na niekorzyść Niemiec zgóry się dawała przewidzieć, mianowicie co do długości trwania pewnych zobowiązań ekonomicznych Niemiec, decyzję przekazali (w art. 280) samej tylko Radzie Ligi, względnie nawet większości tej Rady.

W świetle tych wyjaśnień, postulat poddania rewizji takiej umowy, którą jednomyślna opinja całej Ligi uzna za niewykonalną, można uznać za uzasadniony i sprawiedliwy. Trzeba będzie tylko dokładniej określić, czy takiej rewizji mają dokonać tylko strony, które umowę zawarły, czy też ten lub inny organ Ligi, albo wreszcie powołana *ad hoc* komisja. Najwłaściwszem byłoby może przekazywać takie wątpliwości trybunałowi międzynarodowemu lub przyszłemu organowi medjacyjnemu.

W podobny sposób powinno być sprecyzowane, jak ma nastąpić badanie niebezpiecznych sytuacyj międzynarodowych, zalecane w drugiej części artykułu. Sprawa ta, o znaczeniu dziś ledwo dającem się ogarnąć, łączy się z podstawowem zagadnieniem, które się nam nasunęło już przy omawianiu artykułu 10-go, o gwarancji stanu posiadania członków przed zewnętrzną napaścią. Chodzi mianowicie o to, aby konieczne zmiany w stanie posiadania, chociażby nawet w granicach państwowych, mogły przychodzić do skutku drogą pokojową, zanim jeszcze wywołały otwarty konflikt, grożący owem tak słusznie potępianem stosowaniem gwałtu zewnętrznego.

Rzecz jasna, że tutaj niemożliwem było znaleźć gotową formułę dla rozwiązania podobnych zagadnień, przewidzieć w Pakcie jakąśkolwiek procedurę.

W dalszych częściach traktatów pokojowych z Niemcami (art. 80) i Austrją (art. 88) poruszono jedną

taką konkretną kwestję, mianowicie możliwość, że w Austrji zwycięży prąd, domagający się przyłączenia do Rzeszy Niemieckiej. Na ten wypadek, tak niepożądany dla sprzymierzonych, zgóry zastrzeżono, że niepodległość Austrji może być zniesiona tylko za zgodą — oczywiście jednomyślną — Rady Ligi. Takie negatywne postawienie kwestji nie da się jednak wszędzie zastosować.

Różnorodność owych niebezpiecznych sytuacyj będzie tak wielka, że chyba w każdym wypadku, gdy Zgromadzenie stwierdzi tę konieczność, trzeba będzie stworzyć *ad hoc* osobną komisję badawczą. Jeśli ingerencja Ligi do tego się ograniczy, wystarczy nawet zgodnie z artykułem 5 tym zwykła większość Zgromadzenia.

Nie rozpatrując wszystkich możliwości, które po przeprowadzeniu badania mogą się wyłonić, na jedną tylko trzeba zwrócić uwagę, bo może się pojawiać bardzo często, a poruszy momenty bardzo drażliwe. Chodzi o te wypadki, gdzie się okaże, że część ludności pewnego państwa pragnie się od niego odłączyć, aby utworzyć państwo osobne lub do innego się przyłączyć, gdzie jednem słowem stwierdzi się istnienie „irredenty" w najszerszem tego słowa znaczeniu. Dotąd znamy tylko jeden środek pokojowego zastosowania zasady samostanowienia w takich typowych dla niej wypadkach. Jest nim plebiscyt. Ale znamy też z własnego, bolesnego doświadczenia wszystkie niedostatki tego środka. Wobec tego wydoskonalenie procedury plebiscytowej trzeba uznać za jedno z najpilniejszych pozytywnych zadań Ligi Narodów. Tymczasem zaś powinna ona co najmniej roztaczać kontrolę nad plebiscytami, odbywającemi się przyjętym dotąd trybem. Chociaż tej kwestji w Pakcie wyraźnie nie poruszono, zdawano sobie z tego sprawę przy układaniu reszty traktatu pokojowego, gdzie tylekroć po-

stanowiono urządzić plebiscyty. Niestety, nie postąpiono przy tem konsekwentnie. Naogół bowiem ich przeprowadzenie oddano jeszcze w ręce pięciu wielkich mocarstw i tylko przy plebiscytach na drobnych stosunkowo obszarach Eupen i Malmédy decyzję przekazano Lidze Narodów. Szerszą ingerencję, dotyczącą także sposobu przeprowadzenia plebiscytu, przekazano jej tylko w sprawie zagłębia Sarry, którą jednak wogóle całkiem osobno będziemy musieli rozpatrzeć.

Zrozumiałem jest, że przed określeniem sposobu usunięcia niebezpieczeństw międzynarodowych, któreby w przyszłości najaw wyszły, Pakt musiał się zająć temi niebezpieczeństwami, które nowy świat powojenny objął w spadku po poprzednim okresie dziejowym. Ponieważ chciano uniknąć ogólnego rachunku sumienia z wcześniejszych umów międzynarodowych, postanowiono przynajmniej zgóry usunąć takie ich następstwa, które nawet bez poprzedniego zbadania musiałyby być uznane jako zagrażające pokojowi powszechnemu. Zobowiązując się przez przystąpienie do Ligi, że nie podejmą wojny bez zastosowania ściśle określonych prób jej uniknięcia, członkowie zgóry właściwie unieważniali ewentualne zobowiązania dawniejsze co do orężnego wkroczenia w pewnych wypadkach.

To niewątpliwie miano na myśli, układając artykuł 20. Stwierdza on bowiem, że Pakt unieważnia wszelkie zobowiązania i porozumienia między członkami Ligi, sprzeczne z jego przepisami. Członkowie zobowiązują się nie zawierać takich umów w przyszłości, a uwolnić się natychmiast od ewentualnie dawniej zawartych.

Oznacza to unieważnienie i wykluczenie na przyszłość wszelkich w pierwszym rzędzie przymierzy zaczepnych. Że jednak tę zasadę pojęto jak najszerzej, nie ograniczając się do najjaskrawszych wypadków, i jak sobie wyobrażono jej wykonanie, o tem świadczy

art. 289 traktatu wersalskiego. Wprowadzając znowu w życie dawne konwencje z Niemcami w sprawach ekonomicznych, sprzymierzeni ograniczą się do tych tylko z pośród nich, które są zgodne z traktatem wersalskim, a więc i z zawartym w nim Paktem Ligi; wątpliwości rozstrzygnie sama Liga Narodów. Ona więc też niewątpliwie rozstrzygnie podobne wątpliwości co do konwencyj między innemi państwami.

Jedną zaś taką wątpliwość rozstrzygnięto już w samym Pakcie. Artykuł 21 wskazuje najogólniej, jakie kategorje traktatów, napozór zbyteczne po zawarciu Ligi, przecież „nie są uważane za niezgodne z jakimkolwiek przepisem Paktu.“ Są to takie „zobowiązania międzynarodowe jak traktaty w sprawie sądownictwa rozjemczego i porozumienia lokalne w rodzaju doktryny Monroë'go (*les ententes régionales comme la Doctrine de Monroë*) które zapewniają utrzymanie pokoju.“

Krótki ten artykuł wstawiono dopiero do ostatecznego tekstu Paktu. Nie było go jeszcze w projekcie z 14 lutego. Jest to właśnie najznaczniejsza różnica między oboma tekstami. Geneza zaś i treść artykułu są równie pouczające.

Z wymienionych jak gdyby dla przykładu kategoryj umów, uznanych za zgodne z Paktem, pierwsza wcale nie potrzebowała takiego uznania. Wszak rzeczą jasną jest, że jeśli dwa państwa zobowiązują się specjalnie pomiędzy sobą, że swoje spory wzajemne poddadzą sądowi rozjemczemu, to układ taki tylko ułatwia zadanie Ligi Narodów. Co więcej, jak po konferencjach haskich tak i po uchwaleniu Paktu, niektóre państwa będą zapewne zawierały specjalne w tej sprawie konwencje, idące dalej w kierunku wykluczania wojny, aniżeli umowa powszechnie obowiązująca. Wreszcie przypominamy, że w artykule 13, mówiącym specjalnie o sądach rozjemczych, wyraźnie już powiedziano, że try-

bunał może być przewidziany przez poprzednie umowy specjalne stron, które tem samem uznano za dopuszczalne.

Wobec tego powracanie do tej jasnej zupełnie kwestji w artykule 21-ym było całkiem zbyteczne. Inaczej się ma rzecz z drugą kategorją, z owemi »*ententes régionales.*« To już jest pojęcie, aczkolwiek o wiele mniej ścisłe, bezwarunkowo dalej idące. Chodzi nie tylko o ewentualne sądy rozjemcze między stronami, lecz o pewne szczególniejsze zbliżenie w obrębie danej grupy członków Ligi. Podkreślenie, że takie związki ciaśniejsze w ramach związku powszechnego są zgodne z Paktem, było istotnie potrzebnem. Wszak początkowo nikt inny jak sam prezydent Wilson podkreślał, że powszechny związek narodów wyklucza wszelkie przymierza czy związki partykularne. Ta zasada mogła była jednak tylko wtedy utrzymać się w całej czystości, gdyby stworzono Ligę o tak sprężystej organizacji i niezawodnej egzekutywie, że byłaby dała każdemu z członków pełną gwarancję bezpieczeństwa. Wobec tego zaś, że narazie ograniczono się do koncepcji kompromisowej, nie wykluczającej możliwości, a nawet konieczności prowadzenia wojny na własną rękę, nie można było zabronić członkom, aby łączyli się w pewne grupy państw, zobowiązanych do ściślejszej jeszcze solidarności.

Przykładem takiej »*entente régionale*«, uzupełniającej gwarancje Paktu powszechnego, a zawartej niemal równocześnie z jego uchwaleniem, jest przymierze Francji z Anglją i Stanami Zjednoczonemi. Nie ono jednak stało się powodem poruszenia tej kwestji w samym Pakcie. O co właściwie chodziło, to mimo wszystkich mniej lub więcej potrzebnych osłonek wynika z jedynego konkretnego przykładu, jaki przytoczono w jego tekście. Chodziło poprostu o zaspokojenie opinji amerykańskiej w sprawie, którą ona od początku przeciwko projektowi Ligi wysuwała.

Trudno jednak zaprzeczyć, że zaliczenie doktryny Monroë'go do umów, zabezpieczających pokój, jest w gruncie rzeczy bardzo naciągane; jej istotna zaś treść, to znaczy niedopuszczanie interwencji europejskiej w Ameryce i naodwrót, jest sprzeczna z podstawową dla Ligi zasadą solidarności między narodami, która nie może się ograniczać do narodów jednej tylko części świata.

Kompromis ten celu swego, uśmierzenia opozycji amerykańskiej, nie osiągnął wcale, a pociągnął za sobą drugi. Oto na samym końcu traktatu wersalskiego (art. 435) jako umowy międzynarodowe, »dla utrzymania pokoju« uznano także traktaty, gwarantujące neutralność Szwajcarji. I w tym wypadku popełniono pewną niekonsekwencję, gdyż albo trzeba było stać przy zasadzie pierwotnej, że przynależność do Ligi wyklucza neutralność, albo też zrobić podobną koncesję wszystkim wogóle państwom o prawnie uznanej neutralności. Korzystając i tutaj z ogólnikowej stylizacji artykułu 21-go, uczyniono z niego jak gdyby furtkę dla omijania niedogodności, które mogą wyniknąć z zasad Ligi dla interesów partykularnych.

Żałować tego trzeba tem bardziej, że sama myśl porozumień lokalnych, mniej oportunistycznie zużytkowana, może mieć duże znaczenie dla Ligi. Jest to poprostu stara a zawsze żywotna myśl federacyj, któreby stanęły jako pośrednie ogniwo między jednostkami państwowemi a związkiem powszechnym, wzmacniając jego budowę. Sympatyzuje z tą myślą silny prąd w opinji francuskiej, a ze strony angielskiej podnoszono co najmniej w półurzędowej formie, że zawieranie lokalnych związków federacyjnych ułatwiłoby mniejszym zwłaszcza państwom uzyskanie miejsca w Radzie. Nigdzie zaś ta idea nie ma tak poważnych podstaw tradycyjnych i takiego uzasadnienia aktualnego, jak na ziemiach, objętych już przed wiekami ideą jagiellońską.

2. Mandaty i ochrona mniejszości.

Wśród artykułów Paktu jeden jaskrawo się wyróżnia z pomiędzy wszystkich innych. Jest to artykuł 22-gi o systemie mandatowym. Widać na pierwszy rzut oka, że jest to najdłuższy z wszystkich artykułów. Pod tym względem zbliża się do niego tylko artykuł 15-ty o uśmierzaniu zatargów, nie poddanych sądowi rozjemczemu. W tym ostatnim wypadku długość artykułu tłumaczy się koniecznością ścisłego określenia dość zawiłej procedury i różnych ewentualności, które się mogą nastręczyć. Co do artykułu 22-go mogłoby się zdawać, że tutaj trzeba było dłuższych wywodów dlatego, bo chodziło o rzecz zupełnie nową, nieznaną dotychczasowemu prawu międzynarodowemu. Ale przyczyniły się do tego raczej dwa zupełnie inne powody.

Przedewszystkiem ten artykuł, w przeciwieństwie do wszystkich innych niezwykle rzeczowych i unikających wszelkiego nawet pozoru frazeologji, w przeciwieństwie nawet do niezwykle lakonicznego wstępu Paktu, uzasadnia swoje postanowienia konkretne dłuższemi rozważaniami, w których nie brak szumnej zapowiedzi, że chodzi tutaj o spełnienie „świętej misji cywilizacji.“ Każdy niemal przepis praktyczny poprzedza pewne teoretyczne umotywowanie.

Z tem większą ciekawością pyta się czytelnik, na czem polega ta „święta misja“, na które to określenie zasługiwałoby z równnem co najmniej prawem niejedno też inne zadanie Ligi. Chodzi o zapewnienie dobrobytu i rozwoju takim ludom, które „nie są jeszcze zdolne kierować się same w szczególnie trudnych warunkach nowoczesnego świata.“ Otóż stwierdzono, że najlepszym sposobem urzeczywistnienia tego celu jest powierzenie opieki (*tutelle*) nad temi ludami narodom

rozwiniętym (*développées)*, któreby sprawowały ją w charakterze mandatarjuszów Ligi i w jej imieniu. Zadanie to trzeba powierzyć w każdym wypadku temu narodowi, który dzięki swym zasobom, doświadczeniu lub położeniu geograficznemu najlepiej się do tego nadaje, o ile się sam na to zgadza. Taki mandatarjusz musi nadsyłać roczne sprawozdania Radzie Ligi, która je będzie przekazywała do zbadania i zaopinjowania osobnej stałej komisji. Zakres władzy mandatarjusza będzie określony przez konwencję między członkami Ligi (niewiadomo, czy wszystkimi, czy też tylko specjalnie interesowanymi) albo też przez samą Radę.

Tyle właściwie tylko pozytywnych, a ogólnie obowiązujących przepisów. Ich tendencja jest tak oczywiście słuszną, że nie wymagałaby wcale owego wyjątkowego w Pakcie motywowania, które robi wrażenie, jak gdyby autorowie zgóry chcieli uprzedzić pewne wątpliwości i zarzuty. Dlaczego się one nastręczają, łatwe do przewidzenia; to nam tłumaczy właśnie drugi powód, który przedłużył redakcję artykułu.

Oto znowu w przeciwieństwie do wszystkich innych, które mają całkiem ogólne zastosowanie i żadnego państwa lub narodu, wyjąwszy tylko członków Rady, nie wymieniają zosobna, artykuł 22-gi ma moc obowiązującą zgóry ograniczoną, a nawet i w tym zakresie przeprowadza rozróżnienia, odnośnie do poszczególnych terytorjów.

Na samym początku zaznaczono, że jego zasady stosują się do »kolonij i terytorjów, które wskutek wojny przestały podlegać suwerenności państw, które niemi rządziły poprzednio«. Już stąd wynika, że te szlachetne zasady postanowiono zastosować tylko do ziem, odebranych państwom zwyciężonym w wojnie światowej. Mamy więc poprostu do czynienia z urządzeniem *ad hoc* stworzonem, aby pogodzić chęć pozbawienia tych państw pewnych ob-

szarów z zasadą pokoju bez aneksyj i z Wilsonowskim punktem o sprawiedliwem unormowaniu problemu kolonjalnego.

Posłużyła do tego celu piękna w istocie i również przez samego Wilsona wysuwana myśl, aby ludom tubylczym w kolonjach zapewnić lepsze warunki bytu. System mandatowy, mający służyć do tego celu, jest natomiast wynalazkiem angielskim, który w konkretnej formie, wyrażonej potem w Pakcie, został przedstawiony we wspomnianej już broszurze jenerała Smutsa. Także przeciwko temu systemowi nic nie dałoby się powiedzieć, gdyby tylko postanowiono zastosować go do wszystkich wogóle ludów o niższym stopniu rozwoju cywilizacyjnego, a przedewszystkiem do wszelkich kolonij. Trudno bowiem zaprzeczyć, że także w kolonjach, należących do tego lub owego z pośród państw zwycięskich, położenie tubylców dużo pozostawiało do życzenia. Kontrola Ligi Narodów i stopniowe wychowanie tych ludów do dojrzałości kulturalnej i politycznej, do przyszłej wolności i niepodległości, powinny więc były objąć w s z y s t k i e obszary kolonjalne. Tymczasem pod tym względem Pakt przyniósł tylko gołosłowne zobowiązanie członków Ligi, wyrażone w innym zupełnie artykule (23 b) „że zapewnią godne traktowanie (*le traitement équitable)* ludności tubylczej w terytorjach poddanych swej administracji". Zbytecznem byłoby wskazywać, co to za ogromna różnica. Uwydatni się ona najlepiej, gdy się zapoznamy ze szczegółowemi przepisami dla różnych kategoryj ziem, mających przejść pod zarząd mandatarjuszów Ligi.

Nie zadowalając się bowiem wstępnem oświadczeniem, że chodzi tylko o dawne posiadłości państw zwyciężonych, omówiono zaraz k o n k r e t n e wypadki, chociaż w samej komisji kongresowej wyrażano poważne wątpliwości, czy takie załatwianie w Pakcie

Ligi doraźnych kwestyj politycznych jest właściwem, czy nadto to wyliczenie będzie mogło być zupełne. Wszak w chwili wprowadzania tych szczegółów do artykułu o mandatach, który w pierwotnym projekcie prezydenta Wilsona był zredagowany całkiem ogólnie, wiedziano tylko, że Niemcy będą pozbawione wszystkich kolonij; natomiast, jak zresztą i dziś jeszcze nie zadecydowano ostatecznie, jaki ma być los posiadłości tureckich, oraz rosyjskich, co do których już wówczas zaznaczano, że będą może poczęści wymagały zastosowania systemu mandatowego.

Mimo to jednak już w projekcie z 14-go lutego, który pod tym względem nie uległ zmianie w redakcji ostatecznej, zaznaczono najpierw, że charakter mandatu musi być różny, zależnie od stopnia rozwoju danego ludu, warunków geograficznych, ekonomicznych i t. p., a po stwierdzeniu tej zasady odrazu na konkretnych przykładach zapowiedziano jej zastosowanie praktyczne według trzech kategoryj.

Najtrudniejszą była sprawa ziem, które zamierzano odebrać Turcji, jako zamieszkałe przez nietureckie ludy. Nie można było ich wyliczyć, nie wiedząc dokładnie, co się właściwie Turkom zostawi głównie miano oczywiście na myśli Armenję, Mezopotamję i Syrję, chociaż na tę ostatnią rozciągały się też pretensje sprzymierzonego króla Hedżasu. Nadto niepodobieństwem było zastosować do tych ziem o prastarej cywilizacji i tradycjach państwowych zasady podobne do tych, jakich musiały wymagać kolonje we właściwem znaczeniu. Pierwszej trudności uniknięto w ten sposób, że Pakt mówi tylko, bez imiennego wyliczenia, o pewnych społecznościach (*communautés*), które przedtem należały do cesarstwa ottomańskiego. Charakter zaś mandatu określono bardzo oględnie. Stwierdzono, że te społeczności mogą już być uznane prowizorycznie jako niepodległe narody *(nations)*, pod

tym tylko warunkiem, że rady i pomoc mandatarjusza będą kierowały ich administracją aż do chwili, gdy będą mogły kierować się same. W komisji kongresowej odrzucono wniosek, który się domagał określenia sposobu, w jaki te narody będą mogły uzyskać zupełną niezawisłość i równorzędność państwową. Zastrzeżono natomiast w Pakcie, że ich życzenia mają być uwzględniane w pierwszym rzędzie przy wyborze mandatarjusza.

Do drugiej kategorji zaliczono „specjalnie" ludy Afryki centralnej. Miano więc na myśli Niemiecką Afrykę Wschodnią, Kamerun i Togo. Tutaj mandatarjusz sam powinien mieć w ręku administrację powierzonego mu obszaru. Zgóry mu tylko narzucono szereg warunków i zobowiązań: zabronić musi takich nadużyć, jak handel niewolnikami, bronią i alkoholem; zapewnić wolność sumienia i religji, byleby nie naruszały porządku publicznego i dobrych obyczajów; nie wolno mu wznosić twierdz lub podstaw operacyjnych wojskowych i morskich, ani też wyćwiczać wojskowo tubylców, chyba dla celów policyjnych lub obrony lokalnej; wreszcie musi przyznać innym członkom Ligi równe prawa ekonomiczno-handlowe.

Zastrzeżenia zrobione tutaj w interesie tubylców obowiązują też przy trzeciej kategorji mandatów. Poza tem jednak — i oczywiście poza obowiązkiem składania raportu Lidze, taki mandat jest poprostu inkorporacją, gdyż dane terytorjum ma być „zarządzane pod prawami mandatarjusza jako część integralna jego obszaru". Uzasadniono to tem, że istnieją kraje, które z powodu rzadkiego zaludnienia, małej rozległości, odległości od centrów cywilizacji, a łączności geograficznej z państwem mandatarjusza w żaden inny sposób „nie mogłyby być lepiej administrowane". Podkreślono zaś całkiem wyraźnie, że tutaj należą Afryka południowo-zachodnia i pewne wyspy w południowej części oceanu Spokojnego.

Przy tej trzeciej grupie już przejrzysty argument o łączności geograficznej wskazuje, że mają te ziemie przypaść imperjum brytyjskiemu, w szczególności Afryce Południowej, względnie Australji. Poza tem jednak przydzielenie mandatów jeszcze obecnie, w rok przeszło po uchwaleniu Paktu, nie jest załatwionem. Nietrudno to zrozumieć, jeśli się uwzględni, ile tu wchodzi w grę trudnych i zawiłych zagadnień, że wymienimy tylko pretensje Belgji do mandatu w części Afryki wschodniej albo spór francusko-angielski o rozgraniczenie sfery wpływów w Syrji. Zdarzało się też, że pewne państwo odmówiło przyjęcia mandatu, który proponowała mu sama ludność, jak Armenja Stanom Zjednoczonym; tam oczywiście opozycja przeciwko całemu Paktowi nie dopuściła też do objęcia jakiegokolwiek mandatu, i zdaje się, że opieka nad Armenją przypadnie Szwecji i Norwegji.

Walna korzyść z całego systemu przypadnie jednak oczywiście Anglji. Tam też cieszy się on największą popularnością. *The League of Nations Union* zgłosiła na konferencji brukselskiej rezolucję, że Liga powinna zasady nowej instytucji jak najrychlej zastosować i zapewnić ich rozszerzenie wszędzie, gdzie tego zajdzie potrzeba. Chociażby jednak z tej ostatniej uwagi zdaje się wynikać, że szczerzy w Anglji zwolennicy Ligi nie kierują się tutaj samym tylko imperjalizmem narodowym: skoro bowiem kolonje niemieckie i tak już wszystkie podpadają artykułowi 22-mu, jak zresztą i posiadłości tureckie, skoro przycichły rzadkie i tak głosy, żądające jego zastosowania do pewnych części byłej Rosji, postulat rozszerzenia kontroli Ligi może się chyba tylko odnosić do kolonij samych mocarstw sprzymierzonych, nie wyjmując Anglji. Trzeba też przyznać, że dopiero w takiem ogólnem zastosowaniu system mandatowy, co najmniej trzeciej lub drugiej kategorji, stanie się naprawdę „świętą misją“

i zastąpi niedostateczną klauzulę o traktowaniu tubylców we wszystkich kolonjach.

Konferencja brukselska nie postawiła tej kwestji jeszcze całkiem jasno. Podniosła jednak, a to przez usta angielskie, że zarząd mandatarjusza w dawnych posiadłościach niemieckich i tureckich nie powinien robić żadnych rozróżnień rasowych przy korzystaniu z praw prywatnych i publicznych, i w miarę możności wciągać tubylców do organów doradczych i ciał reprezentacyjnych.

Uzasadniając projekt systemu mandatowego, podnoszono, że taką opiekę, chociaż z ramienia całej Ligi, powinno wykonywać jedno specjalne państwo. Chciano w ten sposób uniknąć sporów, zwykle wynikających z każdej administracji wspólnej, jak również i konieczności tworzenia osobnych organów administracyjnych samej Ligi. Ale w toku prac konferencji pokojowej wyłoniły się sporne zagadnienia terytorjalne, których przy układaniu Paktu Ligi, wcale nie brano w rachubę, gdzie jednak zastosowanie myśli, pokrewnej poniekąd systemowi mandatowemu, umożliwiło kompromisowe rozwiązanie zapomocą Ligi Narodów. Traktat wersalski zdecydował się na nie, aczkolwiek w różnych formach, w sprawie S a r r y i G d a ń s k a.

W obu wypadkach sporne terytorjum oddano pod zarząd i opiekę Ligi Narodów, która ją sprawuje nie przez osobnego mandatarjusza, lecz sama, przez własne organy. Różnice są jednak bardzo znaczne. Gdańsk z przyległym obszarem stał się definitywnie wolnem miastem z własnemi władzami, a wysoki komisarz Ligi, w Gdańsku rezydujący, ma tylko uczestniczyć w opracowaniu jego konstytucji i rozstrzygać spory między Polską a wolnem miastem, mogące wyniknąć z traktatu i późniejszych umów. Zato w zagłębiu Sarry mamy do czynienia z rozwiązaniem co

prawda tymczasowem tylko, lecz przekazującem Lidze Narodów o wiele szerszą rolę.

Jej to bowiem Niemcy musiały odstąpić ten obszar, rozgraniczony z jej udziałem, na lat 15, i ona nie tylko przeprowadzi plebiscyt po upływie tego czasu, lecz będzie też tymczasowo rządziła Sarrą przez komisję, reprezentującą Ligę. Co więcej, przy plebiscycie ludność będzie miała do wyboru nie tylko wcielenie do Francji lub powrót do Niemiec, lecz także utrzymanie zarządu przez Ligę Narodów.

Komisja dla zarządu Sarry, złożona z jednego Francuza, jednego niefrancuskiego mieszkańca Sarry trzech obywateli innych krajów — ani Francuzów ani Niemców — jest już mianowana przez Radę Ligi. Sam zaś traktat wersalski dokładnie określił jej zadania i stanowisko. Wejdzie ona we wszystkie prawa, dotąd wykonywane w zagłębiu przez Rzeszę Niemiecką, Prusy i Bawarję; poza tem zaś postarano się, aby położenie mieszkańców pod »panowaniem« Ligi było jak najpomyślniejsze. Z odnośnych postanowień jedno jest szczególnie charakterystyczne dla jej zarządu, gdyż jest jak gdyby wzorem czy zwiastunem nowej ery pokoju i bezpieczeństwa, jaką Liga ma stworzyć stopniowo na całym świecie. »Nie będzie na obszarze zagłębia Sarry« — tak czytamy w § 30 Aneksu do odnośnej sekcji traktatu — „żadnej służby wojskowej, przymusowej lub ochotniczej; budowa fortyfikacyj jest tam zabroniona. Tylko żandarmerja lokalna zostanie zorganizowana, dla utrzymania porządku".

Dopiero przyszłość okaże, czy skutecznem jest kompromisowe rozwiązanie sporów terytorjalnych przez powierzenie spornego obszaru Lidze Narodów i zapewnienie stronom interesowanym tych tylko praw na danem terytorjum, o które im najbardziej chodzi, a więc np. Francji użytkowanie kopalń Sarry, a Polsce korzystanie z ujścia Wisły. Ale odrazu nasunęła się

myśl zastosowania tego samego środka w innych jeszcze wypadkach. Stąd wynikł projekt rozwiązania sporu o Rjekę w ten sam sposób, jaki wynaleziono dla Gdańska, albo też plan oddania Konstantynopola i cieśnin pod opiekę samej Ligi lub jej mandatarjusza. Natomiast niefortunna próba, by Galicję Wschodnią oddać Polsce tylko w mandat na lat 25, była niezbyt zręczną kombinacją systemu mandatowego z zasadą ochrony mniejszości narodowościowych i wyznaniowych w poszczególnych państwach.

I ta ostatnia zasada jest niewątpliwie słuszną i najściślej związaną z ogólną zasadą sprawiedliwości międzynarodowej. Ale i ona narazie została jaskrawo spaczoną, bardziej jeszcze aniżeli koncepcja mandatów. Przechodząc zaś do tej sprawy, dla Polski tak wyjątkowo przykrej i drażliwej, jedno należy z naciskiem podkreślić. W sprawie mandatów pewna niewłaściwość wkradła się, jak widzieliśmy, już do samego Paktu, chociaż i pod tym względem najbardziej rażące dla nas pomysły, jak zwłaszcza co do Galicji, wyłoniły się niezależnie od niego i od organów Ligi. Natomiast sprawa ochrony mniejszości właśnie dlatego została obecnie fałszywie postawiona, ponieważ zamiast w powszechnym Pakcie związkowym, gdzie było jedyne odpowiednie dla niej miejsce, umieszczono ją w specjalnych traktatach z poszczególnemi państwami. Błędnem więc byłoby winić o to Ligę, chociaż te traktaty do niej się odwołują.

Jeszcze błędniejszem byłoby zwalanie winy na rzekome doktrynerstwo haseł Wilsonowskich. Łatwo to udowodnić, odsłaniając chociażby jeden szczegół z genezy Paktu. W projekcie jego, przedłożonym konferencji 14 lutego, artykuł o mandatach był 19-ym z rzędu. Pierwotnie zaś w projekcie, z jakim przyszedł na komisję prezydent Wilson, pod tym właśnie numerem figurował artykuł całkiem inny, jedyny, który

wbrew całemu autorytetowi prezydenta został z jego projektu wykreślony bez śladu. Artykuł ten miał zapewnić ochronę praw jednej przynajmniej kategorji mniejszości, mianowicie mniejszości religijnych we wszystkich bez wyjątku państwach, należących do Ligi. W ten sposób kwestja była zrazu postawiona całkiem słusznie i wymagała tylko rozszerzenia tej gwarancji na mniejszości narodowościowe. Niestety komisja, po długich dyskusjach, uznała taką ingerencję Ligi za niedopuszczalne naruszenie suwerenności państwowej.

Tem słuszniej można piętnować, że nie zawahano się przed naruszeniem tej suwerenności w stosunku do niektórych, słabszych narazie państw. Nasuwa się tu ciekawa analogja ze sprawą przymusowego rozbrojenia. Jak widzieliśmy, podyktowano je wszystkim zwyciężonym, upadł zaś plan podobnego potraktowania t. zw. „państw nowych“ wśród samych sprzymierzonych. Natomiast ochronę mniejszości narzucono niektórym tylko zwyciężonym, pomijając ją np. właśnie w warunkach pokojowych dla Niemców, a zato od owych państw rzekomo „nowych“ t.j. od Polski, Czechosłowacji, Jugosławji, i Rumunji zażądano, aby równocześnie z traktatami z Niemcami i Austrją podpisały każda osobny traktat z 5 głównemi mocarstwami, zawierający m. i. także upokarzające, bo wyjątkowe gwarancje dla mniejszości narodowościowych i wyznaniowych w ich granicach.

Trudno było o krok bardziej fałszywy w tej sprawie. Wszak właśnie taki przymus zewnętrzny, zastosowany wobec kilku tylko państw, a pozostawiający innym zupełną swobodę w tej samej sprawie, musiał u dotkniętych tą krzywdą narodów wzniecić tę właśnie niechęć do obcych mniejszości, którą chciano uśmierzyć. Szczególnem upokorzeniem był traktat taki dla Polski, która, o ile tylko sama się rządziła, dawała klasyczne wprost dowody tolerancji narodowej i religijnej. Rzecz znamienna też, że właśnie Polska —

nie wchodzimy w kwestję, czy słusznie lub niesłusznie — najłatwiej się ugięła pod wolą wielkich mocarstw, chociaż jej narzucono nie tylko równouprawnienie mniejszości, rzecz przynajmniej merytorycznie słuszną, lecz nawet uprzywilejowanie jednej z nich. Niesprawiedliwość tych specjalnych traktatów o mniejszościach jest tem większą, że dotkniętym nią narodom nie zapewniono nawet wzajemności tych gwarancyj t. j. opieki nad rodakami, pozostającymi poza granicami ich „nowego" państwa.

Nie wchodząc w szczegółowe przepisy tych traktatów, dostosowanych do odrębnych warunków w każdem państwie, lecz ułożonych wszędzie bez żadnego udziału nieistniejącej wówczas jeszcze Ligi Narodów, zwrócimy tylko uwagę na rolę, jaką Liga w nich odgrywa. Oto w końcowym artykule każdego z tych traktatów zaznaczono, że nad dotrzymaniem zobowiązań czuwać będzie Liga Narodów. W pierwotnej redakcji było to oświadczenie całkiem ogólnikowe. Później zaś sprecyzowano je w tym sensie, że zadanie to spełniać będzie R a d a Ligi, której każdy członek może zwrócić uwagę na pogwałcenie lub niebezpieczeństwo pogwałcenia tych zobowiązań przez dane państwo.

Podkreślamy, że prawo do takiego apelu mają t y l k o c z ł o n k o w i e R a d y. Zanim na tem stanęło, toczyła się jednak na konferencji długa dyskusja, w której Stany Zjednoczone i Włochy (w przeciwieństwie do Anglji, Francji i Japonji) żądały, aby prawo to rozszerzono na wszystkich wogóle członków Ligi, a nawet samym mniejszościom, czyto zrzeszeniom czy też jednostkom, przyznano prawo zwracania się z podobnemi skargami do Rady Ligi.

Póki ochrona nad mniejszościami rozciąga się tylko na kilka państw, którym arbitralnie przeznaczono rolę kozłów ofiarnych za nadużycia popełniane pod tym względem na całym świecie, wszelkie zastrze-

żenie tej gwarancji byłoby tylko podkreśleniem krzywdy, i dlatego dobrze się stało, że ten dalej idący postulat upadł. Z chwilą jednak, gdy sprawę ochrony mniejszości skieruje się na jedynie właściwą drogę normy ogólnej, wprowadzonej do Paktu Ligi, pożądanem i słusznem będzie, aby ją postawiono jak najliberalniej. Należałoby wytaczanie wszelkich skarg i żalów powierzyć nie szczupłemu gronu członków Rady, zdając się ślepo na ich sumienność i dobrą wolę, lecz samym mniejszościom otworzyć drogę do organów Ligi. To też we Francji powstał projekt, aby do ustępów Paktu, określających kompetencję Rady i Zgromadzenia Ligi, dodać w obu wypadkach, że dany organ może „w szczególności odbierać skargi mniejszości etnicznych co do ich losu politycznego".

Rezolucja ta, przedłożona zjazdowi brukselskiemu, miała na myśli nie tylko zabezpieczenie praw tych mniejszości w obcem państwie, ale także wskazanie drogi pokojowego uwolnienia z pod obcych rządów. Jest to problem, który, jak już widzieliśmy, najściślej się łączy z Paktem Ligi; ale właśnie ponieważ sięgała tak daleko, rezolucja ta nie została uchwaloną. Uchwalono natomiast rezolucję inną, przedłożoną przez Stowarzyszenie szwedzkie, według której „wzywa się Ligę Narodów, aby jak najrychlej sformułowała zasady, mogące zabezpieczyć narodowościom, objętym terytorjum każdego państwa, równość obywatelską, wolność religijną i swobodny użytek swego języka".

Zbytecznem dowodzić, jak ze wszech miar słusznem jest to żądanie, wskazujące niedwuznacznie, w jakim kierunku powinien iść w tej sprawie przyszły rozwój Ligi Narodów. Popierając te dążenia najgorliwszych bojowników za sprawę Ligi, Polska wierną pozostanie swym zaszczytnym tradycjom przeszłości, a zarazem najskuteczniej zwalczy narzucone jej gwarancje wyjątkowe. Skoro bowiem te same zasady co

do praw mniejszości będą obowiązywały we wszystkich państwach Ligi, dawniejsze traktaty specjalne staną się zbyteczne, a może nawet sprzeczne z normą ogólną, i jako takie niewątpliwie zostaną unieważnione przez tę właśnie Radę Ligi, pod której kontrolę je oddano.

3. Praca i życie ekonomiczne.

Widzieliśmy, że artykuły o traktatach poczęści łączą się jeszcze z kwestją zażegnywania wojen i tworzą dopiero formalną podstawę dla współpracownictwa narodów. Przekonaliśmy się również, że system mandatowy, mający w zasadzie służyć cywilizacyjnemu współdziałaniu ludzkości przez pomoc dojrzalszych ludów dla słabiej rozwiniętych, narazie tylko połowicznie, a nawet oportunistycznie spełnia to szczytne zadanie. Obie te dziedziny, jak również i sprawa ochrony mniejszości, w obecnych warunkach pozostają w bliższym jeszcze związku z życiem politycznem aniżeli z życiem społeczno-kulturalnem. Do tego ostatniego wkraczamy w całej pełni dopiero z 23-cim artykułem Paktu.

Nie jest to przypadkiem ani winą autorów, że zadanie, które wstęp do Paktu postawił na pierwszem miejscu, w jego konkretnych artykułach zostało zepchnięte na sam koniec. Przyczyna jest zupełnie inna Okazało się mianowicie, że poszczególne dziedziny życia cywilizacyjnego, wszystkie zgoła odrębne od zagadnień czysto politycznych, wymagają też odrębnego zupełnie traktowania, na które w Pakcie nie mogło być dostatecznego miejsca. Nie mogło być tem bardziej, że te dziedziny, bardzo różnorodne także pomiędzy sobą, nie dały się też załatwić zapomocą jednego wspólnego schematu, lecz wymagają każda zosobna swej organizacji i specjalnych przepisów.

Wreszcie tutaj w wyższym stopniu, aniżeli w zaniedbanej dotąd dziedzinie zwalczania wojen, trzeba było liczyć się z tem, czego już przedtem dokonano dla kulturalnego zbliżenia narodów, przez dawniejsze konwencje i ustanowione już biura, komisje i związki międzynarodowe. Dlatego programowe zasady 23-go artykułu poprzedzono zastrzeżeniem, że mają wejść w życie z zachowaniem i w zgodzie z postanowieniami konwencyj międzynarodowych, obecnie istniejących albo później zawartych.

Ten ostatni wzgląd, wzgląd na poprzednio już stworzone organizacje, najmniej zawadzał w tej sprawie, która się wydawała najpilniejszą, t. j. w sprawie p r a c y. Dla niej bowiem, chociaż oddawna była polem działania najskrajniejszych właśnie haseł internacjonalizmu, żadnej dotąd nie było urzędowej organizacji międzynarodowej. Twórcy Ligi byli więc pod tym względem swobodni. Natomiast inne uwagi ogólne które podnieśliśmy przed chwilą, znajdują konkretne potwierdzenie właśnie w genezie postanowień o międzynarodowej organizacji pracy.

Chociaż na konferencji pokojowej zaraz na początku dla spraw pracy powołano do życia osobną komisję, przecież zrazu zasadnicze postanowienia o jej organizacji międzynarodowej chciano pomieścić w samym Pakcie Ligi. Istotnie też w projekcie z 14 lutego osobny tej sprawie poświęcono artykuł, który nie tylko zawierał ogólne zobowiązania co do ludzkich warunków pracy, ale ustanawiał też w tym celu pewne specjalne o r g a n y, a mianowicie Konferencję Generalną i Międzynarodowe Biuro Pracy. Jeszcze w marcu 1919 roku, na londyńskim zjeździe Stowarzyszeń dla Ligi Narodów, zażądano tylko staranniejszej i jaśniejszej redakcji tego artykułu.

Ale przed ustaleniem ostatecznego tekstu Paktu, komisja Ligi Narodów doszła do przekonania, że

sprawa ta w samym Pakcie, gdzie jeden tylko artykuł można jej było poświęcić, nie da się należycie załatwić. Gołosłowne ustanowienie konferencji i Biura Pracy nie mogło mieć poważnego znaczenia bez dokładnych przepisów, wyjaśniających organizację i sposób działania tych instytucyj. Nadto już wówczas zaznaczał się prąd, aby im nadać w stosunku do Ligi jak najszerszą autonomję. Było to tem słuszniejsze, że w takiej specjalnej dziedzinie można było zacieśnienie stosunków międzynarodowych posunąć znacznie dalej, aniżeli w drażliwszych jeszcze kwestjach politycznych. Niewątpliwie też przyboczne jak gdyby organy życia międzynarodowego o specjalnych funkcjach prędzej się będą mogły rozwijać aniżeli sama budowa centralna, organy rozstrzygające o politycznych losach świata.

To też w redakcji przyjętej dnia 28 kwietnia, postanowienia o pracy tworzą już tylko pierwszy z sześciu ustępów (a—f) artykułu 23-go. Ograniczają się zaś do zobowiązania członków Ligi, że będą się starali o godne i ludzkie warunki pracy dla mężczyzn, kobiet i dzieci na własnem terytorjum, jak i we wszystkich krajach, dokąd sięgają ich stosunki handlowe i przemysłowe. Poza tem obiecano tu tylko ustanowić i utrzymywać w tym celu potrzebne organizacje międzynarodowe; tych zaś nawet nie wymieniono, pozostawiając wszelkie szczegóły innej zupełnie umowie. Ta umowa, opracowana przez komisję kongresową dla spraw pracy, również stała się integralną częścią traktatów pokojowych mianowicie XIII-ta. Ale związek jej z częścią I-szą tj. z Paktem Ligi jest bardzo ścisły i ogromnie pouczający.

Co prawda, na pierwszy rzut oka uderzają znaczne różnice w układzie. Część XIII-ta dzieli się bowiem na dwie sekcje, z których druga (art. 427 traktatu wer-

salskiego) zawiera tylko pewne „zasady ogólne", chociaż już we wstępie do części pierwszej, konkretnej, podano dość obszerne umotywowanie zasadnicze. W obu tych niesłusznie rozdzielonych ustępach związek z Ligą wyraźnie podkreślono: stwierdzono, że pokój, do którego ona dąży, musi się opierać na sprawiedliwości socjalnej, że cała organizacja, stworzona w tym celu, jest skojarzona *(associé)* z ustrojem Ligi, że wyłuszczone zasady, aczkolwiek niezupełne, powinny kierować polityką Ligi.

Ale także sama sekcja I-sza, gdzie ten związek starano się uwzględnić, dzieli się — w przeciwieństwie do Paktu — na cztery osobne rozdziały, gdyż zawiera aż 40 artykułów z aneksem. Te większe rozmiary nie są przypadkowe. Wynikły bowiem z tego, że statut pracy swój ciaśniejszy o wiele zakres działania unormował bez porównania bardziej szczegółowo, aniżeli to uczynił Pakt Ligi. Nie miejsce tutaj na jego wszechstronną analizę. Na trzy tylko kwestje pragniemy zwrócić uwagę.

Jednej już dotknęliśmy, mówiąc o organizacji samej Ligi i o funkcjach jej władz. Podnieśliśmy wtedy kilkakrotnie, że statut pracy może pod niejednym względem służyć jako k o m e n t a r z d o P a k t u, a co najmniej pozwala przewidzieć, w jaki sposób będą sprecyzowane i rozwinięte jego nieraz tak ogólnikowe przepisy. Wynikło to z tego, że organizacja pracy jest najściślej wzorowana na organizacji Ligi, a przytem dokładniej obmyślana w szczegółach. Konferencja generalna Pracy zupełnie odpowiada Zgromadzeniu Ligi, Rada administracyjna — Radzie Ligi, a Biuro Pracy — jej Sekretarjatowi. I tutaj w Konferencji wszyscy członkowie są reprezentowani na równych prawach, a natomiast w Radzie pierwszeństwo mają państwa najznaczniejsze pod względem przemysłowym. Podczas gdy jednak w Pakcie kompetencja i funkcje trzech organów Ligi nie są należycie wyjaśnione, tutaj

spotykamy pod tym względem przepisy o wiele bardziej wyczerpujące. Przewidziano więc sposób powoływania przedstawicieli każdego państwa, rolę ekspertów, sposób głosowania, zadania Biura, nie wyjmując pracy wydawniczej, a w osobnym rozdziale najdokładniej unormowano ustalenie porządku dziennego Konferencji i zapewnienie jej uchwałom jak największej skuteczności. Chociaż starano się uszanować zasadę suwerenności państwowej, przewidziano jednak także dochodzenia i sankcje na wypadek, gdy jakieś państwo wykroczy przeciwko przyjętej przez siebie konwencji. I przy tej procedurze niejeden szczegół przypomina postanowienia Paktu w razie zatargów międzynarodowych.

Zaznaczyliśmy już w odpowiednich miejscach, ile śmielszą jest pod niejednym względem organizacja pracy, dopuszczając np. do Konferencji przedstawicieli robotników i pracodawców, którzy głosują niezależnie od przedstawicieli swych rządów. To też niekażdy z owych szczegółów statutu pracy da się odrazu zastosować do organizacji samej Ligi. Wpływ jednak wzajemny będzie napewno działał bardzo silnie, a wynika to z organicznego związku obu instytucyj. To jest właśnie druga kwestja, którą tu musimy poruszyć.

Pomijając analogję w konstrukcji, związek ten jest zapewniony chociażby przez to, że obie organizacje, ogólna i specjalna, mają tych samych członków. Członkowie pierwotni Ligi są zarazem członkami pierwotnymi organizacji pracy, a kto w przyszłości stanie się członkiem Ligi, stanie się tem samem też członkiem drugiej instytucji. Poza tem łączność zapewni przedewszystkiem Sekretarz generalny Ligi przez swój stosunek do Biura Pracy, które będzie urządzone w siedzibie Ligi i „będzie częścią całokształtu jej instytucji". Wszak Sekretarz generalny Ligi ma udzielać Biuru

swej pomocy na każde żądanie; przed nim dyrektor Biura będzie odpowiedzialny za użytek funduszów, zaczerpniętych z budżetu Ligi; na jego ręce będą składane polecenia i projekty konwencji, przyjęte przez Konferencję Pracy; przez niego będą zaregestrowane wszelkie konwencje ratyfikowane przez ogół, albo też część członków; on zadecyduje o składzie komisyj badawczych w sprawach spornych, wyznaczy ich przewodniczących i zakomunikuje ich raporty interesowanym rządom. Pewne znaczenie odgrywa jednak w organizacji pracy także Rada Ligi, która rozstrzygnie wątpliwości, które państwa są najznaczniejsze pod względem przemysłowym; bez zgody państw, w niej reprezentowanych, żadna zmiana w statucie pracy nie stanie się obowiązującą. Wreszcie także międzynarodowy trybunał Ligi spełnia w organizacji pracy bardzo ważne zadanie, gdyż do niego może się zwrócić każde państwo, które nie przyjmuje raportu komisji badawczej lub które stwierdzi naruszenie przepisów statutu przez państwo inne. Wyroki trybunału w takich wypadkach nie dopuszczają apelu, i on też wskazuje sankcje ekonomiczne, któreby należało zastosować wobec winowajcy. Zanim zaś trybunał Ligi będzie zorganizowany, jej Rada utworzy w razie potrzeby trybunał specjalny dla rozsądzenia spraw związanych z pracą, złożony z 3 osób.

Ten ostatni przepis znajduje się już w rozdziale o przepisach przejściowych, i tutaj też nasuwa się trzeci moment, zasługujący na uwagę, jeśli się zestawia samą Ligę z organizacją pracy. Co do tej ostatniej starano się przygotować jak najrychlejsze wejście w życie, ustalając zaraz termin pierwszej konferencji, bez względu nawet na wejście w życie organizacji Ligi, a w aneksie podano nawet skład komitetu organizacyjnego i punkty porządku dziennego pierwszej sesji. Dzięki temu, jak to już przy innej sposobności pod-

kreśliliśmy, organizacja pracy rozpoczęła swe działanie jeszcze przed wejściem w życie traktatu pokojowego i mimo opozycji amerykańskiej przeciwko temu traktatowi po raz pierwszy zebrała się właśnie w Waszyngtonie.

Znane już pozytywne rezultaty tych obrad i ukonstytuowanie się Rady administracyjnej, gdzie i rząd polski ma swego przedstawiciela, przyczyniły się niewątpliwie do osłabienia sceptycyzmu wobec planów organizacji międzynarodowej wogóle i zostały też powitane ze szczerą radością przez wszystkich zwolenników Ligi. Zgodnie z rezolucjami poszczególnych towarzystw, zwłaszcza angielskiego i szwajcarskiego, wypowiedziała się też w tym duchu konferencja brukselska.

Z drugiej strony jednak pewne wyprzedzenie samej Ligi przez organizację pracy musiało wzmocnić tendencje partykularystyczne tej ostatniej. To też z całym naciskiem podniesiono z jej strony, że nie jest ona bynajmniej jedną z sekcyj Sekretarjatu Ligi, lecz instytucją samodzielną, chociaż związaną z Ligą. Stanowisko to jest oczywiście słuszne, jego dobitne jednak zaznaczanie w znacznej mierze tłumaczy się tem, że w organizacji pracy, jak to zresztą było do przewidzenia, przeważny głos zdobyły sobie żywioły o wiele radykalniejsze i bardziej lewicowe aniżeli te, które narazie kierują Ligą i od których wskutek tego tamte pragnęłyby się jak najbardziej uniezależnić.

Może to mieć oczywiście swoje ujemne skutki, zasadniczo jednak tworzenie odrębnych organizacyj międzynarodowych dla poszczególnych dziedzin życia trzeba uznać za pożądane. To też mnożą się głosy, aby za wzorem organizacji pracy stworzyć zaraz jeszcze i inne podobne, któreby otaczając swemi warsztatami działania główny zrąb Ligi Narodów,

urzeczywistniały także inne zadania kulturalne, wskazane w Pakcie.

Dotyczy to w pierwszym rzędzie spraw ekonomicznych, wśród nich zaś znowu głównie zagadnień handlu, komunikacji i tranzytu. Pod tym względem Pakt jest nadzwyczaj lakoniczny. To też po ogłoszeniu projektu z 14 lutego zaraz odezwały się głosy, żądające pewnego uzupełnienia odnośnego (ówczesnego 21-go) artykułu a nawet wprowadzenia artykułu dodatkowego, któryby stworzył sekcję ekonomiczną Ligi. W dosłownem znaczeniu urzeczywistniono to ostatnie życzenie przez stworzenie sekcji ekonomicznej w jej Sekretarjacie. Zdaje się jednak, że już wówczas intencja wniosków sięgała dalej, że miano na myśli stworzenie dla spraw ekonomicznych takiej samej organizacji międzynarodowej, jaką stworzono dla pracy. Świeżo zaś na zjeździe brukselskim całkiem wyraźnie już sformułowano życzenie, aby przynajmniej dla spraw handlowych taką właśnie osobną organizację powołano do życia.

Jest to tem konieczniejsze, że także ostateczna redakcja Paktu nie rozszerzyła wcale artykułu, odnoszącego się do tych spraw, lecz i z niego, jak z artykułu o pracy zrobiła tylko jeden ustęp (e) w ogólnym artykule programowym o zadaniach kulturalnych Ligi. I tutaj ograniczono się do gołosłownego i ogólnikowego zobowiązania, że członkowie Ligi postarają się zapewnić „wolność komunikacji i tranzytu, oraz słuszne traktowanie handlu wszystkich członków"; zastrzeżono tylko, że specjalne potrzeby okolic spustoszonych podczas wojny z r. 1914 do 1918 będą uwzględnione.

Oprócz wskazanych już powodów ogólniejszych była jeszcze jedna przyczyna, która właśnie przy omówieniu tych kwestyj wpłynęła na lakoniczność Paktu. Oto bowiem w zakresie komunikacji jedno nasuwało

się zagadnienie, którego nie chciano nawet dotknąć. Była to sprawa *wolności mórz*. Tylko w projektach Ligi, które wyszły ze strony niemieckiej, odgrywa ona bardzo doniosłą rolę. Występuje też w słynnych 14-tu punktach Wilsona. Ale wiadomo, że co do tego punktu koalicja, a w szczególności Anglja, od początku wyrażała swoje zastrzeżenia, które nie pozwoliły na to, aby wogóle został uwzględniony przy ustalaniu warunków pokojowych. Tem bardziej chciano uniknąć w Pakcie Ligi wszelkich drażliwych szczegółów w sprawie komunikacji.

Wynikła stąd chociażby ta niedogodność, że w częściach traktatu pokojowego, specjalnie poświęconych tym i podobnym zagadnieniom, nie można było zacytować ani zastosować jakichkolwiek ogólnych zasad. Właśnie dlatego jednak cały szereg kwestyj, załatwionych tylko połowicznie, trzeba było przekazać Lidze Narodów, która już z tego względu także w dziedzinie gospodarczej będzie musiała się rozwinąć i rozszerzyć swój program.

Najwyraźniej to występuje w części traktatu, zajmującej się *portami, drogami wodnemi i kolejowemi*. Tutaj narazie trzeba było ograniczyć się do dawnej praktyki uznania pewnych rzek jako międzynarodowe. Kilkakrotnie jednak odwołano się przy tem do nowej instytucji Ligi Narodów. I tak, gdy jedno z państw, położonych nad daną rzeką, zaniedba robót potrzebnych dla zabezpieczenia nawigacji, albo jej w jakikolwiek sposób przeszkodzi, inne państwa interesowane będą mogły odwołać się do juryzdykcji, ustanowionej w tym celu przez Ligę Narodów. Wszystkie spory, które będą mogły wyniknąć z odnośnych przepisów traktatu, uśmierzy się tak, jak to przewidzi Liga. Ona będzie mogła proponować rewizję tych postanowień, i jej Rada po upływie 5 lat rozstrzygnie o dalszem trwaniu pewnych zobowiązań niemieckich

bez prawa wzajemności (art. 336, 337, 376, 377, 388 traktatu wersalskiego). Wreszcie w jednym konkretnym wypadku, nas właśnie żywo obchodzącym, mianowicie co do umiędzynarodowienia Niemna, Lidze Narodów przekazano jeszcze ważniejszą rolę. Oto Niemen wtedy tylko zostanie poddany zarządowi komisji międzynarodowej, gdy jedno z państw nadbrzeżnych zwróci się o to do Ligi Narodów, która wtedy zamianuje trzech członków tej komisji, zasiadających w niej obok przedstawicieli państw nadniemeńskich (art. 342).

Już ze stylizacji wszystkich niemal przytoczonych artykułów widać całkiem jasno, że Liga będzie musiała stworzyć specjalne organy dla załatwiania tych spraw. Organ sądowy dla rozstrzygania sporów o tamowanie żeglugi rzecznej będzie musiała stworzyć tem śpieszniej, że pod jego kompetencję podpadną też spory w sprawie wolności żeglugi w kanale kilońskim (art. 386). Wogóle jednak cały sposób traktowania tych zagadnień, przewidziany w traktacie wyraźnie, uznano jako tymczasowy. Będzie on zastąpiony przez konwencję ogólną w sprawie dróg wodnych o międzynarodowym charakterze, którą ułożą mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone, a zatwierdzi Liga Narodów (art. 338). Plan opracowania takiej konwencji międzynarodowej jest szczególnie ważny dla Polski. Wszak w jej osobnym traktacie z Głównemi Mocarstwami także co do Wisły, która w traktacie z Niemcami nie figuruje wśród rzek międzynarodowych, narzucono jej pewne bardzo uciążliwe zobowiązania, które dopiero z chwilą wejścia w życie takiej konwencji ogólnej będą zniesione.

Pracowano nad taką konwencją już na konferencji paryskiej. Zdaje się jednak, że plan ten nie zostanie wykonany, zanim nie powstanie przy Lidze Narodów międzynarodowa organizacja dla spraw handlowych i tranzytowych, o której potrzebie wspominaliśmy przed

chwilą. Potrzeba ta jest tem widoczniejszą, że już w traktacie wersalskim powołano się na autorytet Ligi także w sprawach tranzytu lądowego: jeśli mianowicie Niemcy i Polska nie będą się mogły porozumieć co do konwencji, ułatwiającej komunikację między Rzeszą a Prusami Wschodniemi, oraz między Polską a Gdańskiem na prawym brzegu Wisły, to ustali warunki tej umowy Rada Ligi Narodów (art. 98). Nadto w traktacie z Austrją (art. 327), który jak już zaznaczyliśmy, wogóle może jeszcze bardziej liczy się z Ligą Narodów, aniżeli wcześniejszy wersalski, odwołano się do niej m. i. także w sprawie komunikacji telegraficznej i telefonicznej między Austrją a Czechosłowacją.

Wobec rozległych zadań, które spadną na międzynarodową organizację handlowo-komunikacyjną, nawet jeśli kwestja wolności mórz nierychło stanie na porządku dziennym, bardzo być może, że dla innych dziedzin życia ekonomicznego inne jeszcze trzeba będzie stworzyć organizacje specjalne przy Lidze Narodów.

Na pierwszy plan wysuwają się tutaj kwestje finansowe. Liga, a co najmniej jej Rada, będzie miała z niemi do czynienia chociażby dzięki temu, że już traktat wersalski (a na jego wzór także inne traktaty pokojowe) odsyła do jej decyzji, gdy chodzi o wyznaczenie przewodniczącego mieszanych trybunałów rozjemczych dla zatargów na tle ekonomicznem i o rozpatrzenie poleceń komisji dla spraw ubezpieczeniowych (art. 304a i 312). Narazie są to oczywiście szczegóły, gdzie rola Ligi będzie co najwyżej pomocniczą; prawdopodobnie jednak okaże się wogóle, że bez jej pomocy, a to zorganizowanej na szeroką skalę, nie znajdzie się wyjście z obecnego powszechnego kryzysu finansowego. Trudno jeszcze przewidzieć, czy uda się wtedy urzeczywistnić tak śmiałe pomysły, jak zaprowadzenie waluty międzynarodowej. W każdym razie jednak słuszność mają

może ci, którzy sądzą, że niejeden sceptyk w stosunku do Ligi, a nawet całe narody przekonałyby się do niej, gdyby właśnie na polu finansowem okazała się przydatną i stopniowo stała się niezbędną. Może też międzynarodowa konferencja finansowa, którą zwołała Rada Ligi, stanie się istotnie zawiązkiem stałej organizacji.

Zarówno przy niej, jak i przy międzynarodowej organizacji handlowej, statut pracy będzie naturalnie służył jako wzór, wymagając jednak odpowiednich modyfikacyj. Znaczniejsze jeszcze będą musiały być te same zmiany w gotowym schemacie, gdy także działalność Ligi na innych polach zostanie ujętą w pewien system. Co prawda dotychczasowe postanowienia Paktu nie grzeszą zbytnią systematycznością. I tak w swym programowym artykule 23-m, gdzie w ustępach a) i e) wskazano zadania Ligi co do pracy i komunikacji, znajdują się ustępy, które łączą się właściwie z innemi zupełnie artykułami; dlatego też ustęp b) o traktowaniu tubylców w kolonjach, omówiliśmy już wyżej w związku z artykułem o mandatach, a ustęp d) o kontroli handlu bronią — w związku z artykułem o rozbrojeniu. Pozostałe zaś ustępy c) i f), jako dotyczące spraw, związanych z higjeną, łączą się organicznie z artykułem 25, określającym stosunek Ligi do organizacji Czerwonego Krzyża.

Artykuł ten został dodany dopiero później, przy ostatecznej redakcji Paktu, tak, że w środku pozostał artykuł o najogólniejszym charakterze, mianowicie 24-ty. Według niego wszystkie dawniejsze i przyszłe biura i komisje międzynarodowe będą, za zgodą interesowanych stron, poddane pod zwierzchność Ligi, a Rada jej może włączyć wydatki każdego z takich biur do budżetu Sekretarjatu Ligi. W ten sposób wszystko, co dotąd zrobiono w tej dziedzinie, będzie przez Ligę przejęte, a wszelkie zaś dalsze wysiłki przez nią

skoordynowane. Gdzie zaś jakąś kwestją, będącą przedmiotem konwencyj międzynarodowych, nie zajmuje się żadne stałe biuro lub komisja, Liga zaradzi temu brakowi w ten sposób, że jej Sekretarjat na życzenie stron i za zgodą Rady, będzie udzielał wszelkich informacyj i pomocy.

Prędzej czy później jednak nie wystarczy takie doraźne załatwianie tych spraw przez organ ogólny, i tak obarczony pracą, ani nawet istnienie samego tylko biura międzynarodowego dla danej kwestji. O ile chodzi o kwestje, dotyczące pracy lub zagadnień ekonomicznych, zostaną one oczywiście objęte organizacjami międzynarodowemi, z których jedną już poznaliśmy jako gotową i działającą, drugą zaś w jej zawiązkach. Dla innych zaś spraw powstaną również organizacje analogiczne, gdzie obok biura stanie Rada i perjodyczna konferencja. Dwie zaś z tych organizacyj są już zaprojektowane, tak samo jak handlowa.

4. Higjena i życie umysłowe.

Smutnoby było, gdyby Liga miała się zająć tylko materjalną stroną cywilizacji, dziś tak jaskrawo i powierzchownie przecenianą. Potrzeby ludzkości w zakresie pracy i stosunków gospodarczych są może narazie najpilniejsze i najnatarczywiej się narzucają; jeśli jednak nie ma zupełnie podupaść wszelka prawdziwa kultura, to musi znowu nadejść epoka, kiedy niezniszczalne wartości d u c h a zdobędą sobie wreszcie znowu należne im uznanie i rolę w życiu ludzkości. Liga zaś, której nic ludzkiego nie może pozostać obcem, powinna tym lepszym i piękniejszym czasom torować drogę.

Nie straciła jednak swego znaczenia odwieczna prawda, że zdrowy duch tylko w zdrowem ciele rozwijać się może. Dbałości o h i g j e n ę, w najszerszem tego słowa znaczeniu, nie zastąpią ani pomyślne wa-

runki pracy ani rozwój handlowo-finansowy. Z tego też już przy układaniu Paktu zdano sobie sprawę i w dwóch ustępach 23-go artykułu przekazano Lidze poważne zadania co do zdrowia publicznego.

Pierwszy z tych ustępów (c) zaraz początkiem swoim dowodzi jeszcze czegoś więcej. Dowodzi trafnej świadomości, że dbałość o zdrowie ludzkości musi wychodzić z założeń etycznych, musi sięgnąć do tych najgłębszych przyczyn upadku fizycznego, któremi są nietyle słabość organizmu ludzkiego i warunki zewnętrzne, ile wszelkie objawy moralnego zepsucia. Naczelnem bowiem postanowieniem Paktu, dotyczącem higjeny, jest oddanie pod kontrolę Ligi umów w sprawie handlu kobietami i dziećmi. Dodano tu jeszcze bardzo słusznie handel opjum i innemi szkodliwemi wyrobami, ale nie zawadzało też dodać w najkrótszych słowach wyraźne i stanowcze potępienie tych rażących objawów zwyrodnienia. Ścisłe spełnienie tych zobowiązań moralnych jest zasadniczym warunkiem powodzenia wszelkiej organizacji międzynarodowej w dziedzinie zdrowia; mimowoli jednak nasuwa się uwaga, że podobne oparcie się o podstawy słuszności etycznej będzie niemniej potrzebnem, jeśli Liga sprecyzuje swoje wyżej omówione zamierzenia w zakresie stosunków ekonomicznych.

Bezpośrednio higjeny dotyczy już ostatni (f) ustęp 23-go artykułu, niepotrzebnie oddzielony od streszczonego tu przed chwilą. Według niego członkowie Ligi „postarają się powziąć wszelkie środki o charakterze międzynarodowym, aby zapobiegać chorobom i zwalczać je“. Zobowiązanie to niestety bardzo ogólnikowe, i może właśnie dlatego unormowano przynajmniej przez dodanie artykułu 25-go stosunek Ligi do najpoważniejszej pod tym względem organizacji dawniejszej. Jej członkowie zobowiązują się bowiem popierać ustanawianie i współdziałanie narodowych

organizacyj Czerwonego Krzyża. Podkreślając przytem, że celem tych organizacyj jest „poprawa zdrowia, obrona zapobiegawcza przed chorobą i złagodzenie cierpienia na świecie", wskazano zarazem wzniosłe cele, które samej Lidze przy jej pracy na tem polu przyświecać muszą. Końcowe słowa o „złagodzeniu cierpienia" wprowadzaja wogóle do całego Paktu najcieplejszą, najwznioślejszą nutę.

Jeśli jednak ten cel ma być osiągnięty, to nie wystarczy ani gołosłowne postanowienie 23-go artykułu, ani pomoc dla Czerwonego Krzyża. I tutaj zasadnicza reforma, ze spożytkowaniem istniejących już instytucyj, jest możliwą tylko przez ogólną i systematyczną organizację międzynarodową higjeny, wzorowaną na gotowej już organizacji pracy, z biurem centralnem, stałą Radą i konferencją generalną, której działalność byłaby jak gdyby urzędową syntezą rozmaitych zjazdów i kongresów lekarskich.

Z takim też postulatem, aby mianowicie obok organizacji handlowej stworzono na wzór statutu pracy taką samą organizację dla zdrowia publicznego, wystąpiła konferencja brukselska; zwłaszcza ze strony angielskiej stale na to wywierano nacisk. Otóż z radością można stwierdzić, że urzędowe organy Ligi doskonale oceniły ważność i pilność tego zadania. Nie zadowalając się odnośną sekcją w Sekretarjacie, Rada zaraz na drugiem swojem posiedzeniu z 13. lutego 1920 r. powzięła decydującą w tej sprawie uchwałę. Postanowiła skorzystać ze zwołanej już do Londynu narady międzynarodowej w sprawach higjeny, aby ją przez pewne rozszerzenie przekształcić w komisję, któraby opracowała projekt międzynarodowej organizacji zdrowia. Nie czekając zaś urzeczywistnienia tego planu, Rada, mimo nawału zadań politycznych, przystąpiła też już na następnej, marcowej sesji do jednej

konkretnej sprawy w zakresie higjeny, mianowicie do zwalczania tyfusu w Polsce. Jest to pierwsza czynność Ligi, przez którą zaskarbiła sobie szczerą wdzięczność naszego narodu. Ona też stała się powodem, że wreszcie na piąte, majowe zebranie Rady zaproszono po raz pierwszy przedstawiciela Polski, jako specjalnie interesowanej w tej sprawie.

Praca Ligi w zakresie higjeny weszła więc od początku na dobrą i obiecującą drogę. Nacisk opinji, zwłaszcza tak wpływowej opinji angielskiej i konkretne przepisy Paktu szły tutaj w tym samym kierunku. Mniej pomyślnie przedstawiają się oczywiście te sprawy, o których Pakt milczy, obejmując je co najwyżej ogólną wzmianką o wszelkich biurach i komisjach. Tu narazie działa tylko głos opinji, związków nieurzędowych, wychodzący głównie z Belgji i Francji, ale już rozbrzmiewający coraz ogólniej i donośniej. Są to sprawy, należące już wyłącznie do życia umysłowego, sprawy nauki i wychowania.

Już na pierwszym zjeździe Stowarzyszeń, pracujących dla Ligi, pod koniec stycznia r. 1919, zanim więc jeszcze opracowano projekt Paktu, zapadły rezolucje, żądające ustanowienia międzynarodowej komisji wychowania. Wniosek ten, podany przez przedstawicielkę Ameryki, znalazł uzupełnienie w drugim, który podkreślił konieczność współdziałania religji (do czego jeszcze wrócimy) i ciał wychowawczych dla ciągłości postępu Ligi Narodów; rzucono nawet myśl, poczęści już urzeczywistnioną w różnych krajach, m. i. i u nas w Polsce, aby na uniwersytetach odbywały się wykłady o nowych problemach organizacji świata.

Pokrewną i uzupełniającą myśl poruszył na obradach samej komisji kongresowej delegat Belgji, min. Hymans. Zaproponował bowiem, aby Pakt odrazu ustanowił komisję dla badań naukowych. Wobec na-

wału pilniejszych zagadnień wniosku tego nie załatwiono; zwrócono tylko uwagę na istniejący już w Rzymie międzynarodowy instytut rolnictwa, któryby przy stworzeniu takiej organizacji należało uwzględnić. Rzecz jasna jednak, że takich instytutów naukowych — a to nawet bez przymieszki celów praktyczno-gospodarczych — jest tak długi szereg, że dowodzi to chyba najlepiej ważności tej potrzeby, a zarazem konieczności pewnej systematycznej koordynacji.

Mimo to jednak i mimo że przy przeważnej części delegacyj kongresowych istniały, jako niezbędne organy, naukowe biura i komisje, atmosfera na konferencji pokojowej nie sprzyjała takim napozór teoretycznym tylko planom i przedsięwzięciom. Nawet drugi zjazd Stowarzyszeń, w marcu 1919 r. podkreślił tylko konieczność badań statystycznych dla celów ekonomicznych. Na tę też tylko, najbardziej praktyczną stronę zagadnienia zwrócono uwagę przy początkowych pracach Sekretarjatu Ligi. Zorganizowanie jego bibljoteki, któreby siłą rzeczy zwróciło uwagę na pewne zagadnienia naukowe, pozostało narazie w skromnych zawiązkach, chociażby dla braku ustalonej siedziby.

Stanowczy krok naprzód przyniósł dopiero trzeci Zjazd Stowarzyszeń w grudniu 1919 r. Chociaż rezolucje, zgłoszone przez poszczególne Towarzystwa, sprawy tej wcale nie poruszały, ze wspólnych obrad wyłonił się wniosek, jednomyślnie przyjęty, aby obok organizacyj międzynarodowych dla higjeny i handlu żądać też takiej samej dla wychowania i nauki. Wniosek ten uzasadnił znany pacyfista belgijski Paul Otlet, który już przedtem wielokrotnie zwracał uwagę na tę potrzebę; zapoznawszy się z nią jako sekretarz generalny Unji wielkich stowarzyszeń międzynarodowych, jak również i przez pracę w Instytucie Bibljograficz-

nym, naszkicował też w ogólnych zarysach bardzo daleko idące projekty w tej mierze.

Z wnioskiem tym łączył się drugi, referowany przez F. Buisson, jednego z przedstawicieli Francji, gdzie najwybitniejsze umysły zajmują się zagadnieniem zbliżenia narodów w dziedzinie nauki i pracy umysłowej wogóle. Wniosek ten podkreślił specjalnie potrzebę reformy wychowania w duchu zasad Ligi Narodów, która w tym celu powinna ustalić pewne minimalne wymagania, stworzyć sobie odpowiednie organy i propagandę, zająć się wymianą uczniów i nauczycieli i t. d. Oczywiście wszystkie te myśli dałyby się urzeczywistnić w obrębie organizacji ogólnej, projektowanej w pierwszym wniosku.

Zainteresowanie się tą sprawą odtąd niewątpliwie wzrosło. Zamiast mnożyć w dalszym ciągu luźne lub specjalne międzynarodowe instytuty i związki naukowe, których chociażby zaraz w pierwszym roku powojennym tyle powstało, z Unją Akademij na czele, zaczęto się zastanawiać nad konkretnemi próbami zastosowania przepisów organizacji pracy dla analogicznej organizacji życia umysłowego. Już z rozległości i różnorodności tej dziedziny, do której słusznie się włącza także literaturę i sztukę, wynika potrzeba szybkich i usilnych starań na tem polu. Ale wypływa ona i z tego, że mało jest nadziei, aby — narazie przynajmniej — zajęły się tą sprawą urzędowe władze Ligi. Zmuszone zwrócić się nasamprzód do tych, zresztą i tak bardzo licznych zadań, które Pakt wyraźnie na nie nałożył, pochłonięte sprawami politycznemi i ekonomicznemi i w nich też najbardziej kompetentne, organy te niewątpliwie pozostawią cały ten problem inicjatywie społecznej i fachowej. Nigdzie może rola pomocnicza nieurzędowych stowarzyszeń, pracujących dla Ligi, nie będzie ważniejszą i bardziej pożądaną.

Pożądaną dlatego, bo byłoby bardzo pożałowania godnem, gdyby chociaż tylko przez pewien czas umysłowe podstawy Ligi Narodów zostały zaniedbane. Błędnem jest bowiem mniemanie, jakoby tu chodziło tylko o postęp teoretycznej wiedzy i umiejętności, choć przecież i to nie może być zlekceważone. Przeciwnie, międzynarodowa organizacja naukowa, bezpośrednio służąca nauce samej, jej potrzebom systematyzacji, syntezy i popularyzacji, bezpośrednio stałaby się nieocenioną wprost pomocą dla krzewienia zasad Ligi przez zbliżenie narodów.

Jeżeli chodzi o samą sprawę wychowania, to nie potrzeba chyba bliższego uzasadnienia. Wszak właśnie ono, jeśli jest fałszywie pojęte, zaszczepia już w młodociane serca ślepy szowinizm, nienawiść do innych narodów, złowrogi kompromis między surowemi zasadami etycznemi w stosunkach prywatnych a amoralnością w stosunkach między państwami i narodami. Bezkrytyczny kult siły ma tutaj swoje najniebezpieczniejsze źródło.

Z reformą w tym kierunku łączyłoby się ułatwienie wymiany profesorów i studjów zagranicznych przez konwencje międzynarodowe; zwalczanie zaś propagandy nacjonalistycznej, dochodzącej nieraz aż do oszczerstwa, należałoby stopniowo rozszerzyć na publicystykę i prasę.

Byłyby to zresztą jedyne drażliwe strony międzynarodowej organizacji życia intelektualnego. Poza tem bowiem, w przeciwieństwie do wszystkich niemal innych organizacyj, związanych z Ligą, ona nietyle potrzebowałaby usuwać, co narody dzieli, ile uwydatniać i ożywiać, co je łączy. Przekonywamy się o tem zwłaszcza, gdy od spraw wychowania przechodzimy do sfery nauki, w głębszem tego słowa znaczeniu.

Mimo nadużywania badań i odkryć naukowych do celów walki i zniszczenia, jak to widzieliśmy w wojnie światowej, każda praca umysłowa już jako taka, rozszerzając widnokręgi, zmuszając do korzystania z dorobku innych narodów, odsłaniając wieczne prawdy poza codzienną małostkowością, toruje drogę do ogólnoludzkiego zrozumienia i porozumienia. Ale zwłaszcza cały olbrzymi dział wiedzy, który niedarmo nazywa się humanistycznym, może i powinien odegrać pierwszorzędną rolę w pojednaniu narodów.

Na dnie każdego sporu tkwi niemal zawsze jedno wielkie nieporozumienie, które prawda objektywna mogłaby wyjaśnić i usunąć, gdyby mu nie pozwolono rozniecić namiętności, zanim się sięga do jej argumentów. Słusznie według samego Paktu Ligi każdą akcję pośredniczącą ma poprzedzić zbadanie faktycznej strony zatargu. Lecz czy nie byłoby lepiej, gdyby te fakty były ustalone i powszechnie znane, zanim zatarg powstał? Czemu wtedy dopiero roztrząsa się pretensje historyczne, potrzeby geograficzne, stosunki narodowościowe, kiedy w wirze sporu już tak trudno o objektywne dane?

Niezmiernie pouczającem jest pod tym względem doświadczenie konferencji paryskiej. Nie brakło na niej szczerej i dobrej woli objektywnego zbadania faktów metodą naukową i oparcia decyzji na wynikach takiego badania. Z konieczności jednak badano tylko takie kwestje, które były przedmiotem najzaciętszych zatargów; materjał dostarczany przez interesowane strony, miał charakter propagandowy i polemiczny, ci zaś, którzy mieli spór rozstrzygnąć, tak mało byli do tego przygotowani, nie słyszawszy nieraz nawet przedtem o spornej ziemi lub mieście, że mimo znacznych wysiłków nie byli w stanie wyrobić sobie całkiem jasnego, samodzielnego poglądu. Wskutek tego nauka nie mogła jeszcze spełnić tej poważ-

nej roli, którą jej przeznaczano, a na decyzje wpływały zwykle względy polityczne, lekceważące sprzeczne i tak argumenty rzeczowe.

Liga Narodów, która objęła niewdzięczny spadek po konferencji pokojowej, nie powinna popaść w podobny błąd. Mając przed sobą trudniejsze i szersze jeszcze zadania, bo wszystkie kwestje, których przeszłość, nie zdołała rozwiązać, i wszystkie, które wysunie przyszłość, powinna od początku mieć do rozporządzenia pełny materjał naukowy dla każdego zagadnienia. To zaś będzie możliwem tylko wtedy, gdy w wielkiej organizacji badań naukowych na tych właśnie polach, które tu wchodzą w rachubę, a więc historji i prawa, geografji i etnografji, przygotuje sobie jak gdyby jedną olbrzymią encyklopedję świata, do której w razie potrzeby jej organy polityczne i sądowe będą sięgały po gotową zawsze i bezstronnie opracowaną odpowiedź. W razach zaś, gdyby nie wystarczyło, co zgóry będzie przygotowane, znajdzie się wśród współpracowników tej organizacji najbardziej zaufania godnych i kompetentnych rzeczoznawców dla dalszego zgłębienia rzeczy. Wtedy tylko wyroki rozjemcze i „polecenia" Ligi będą miały za sobą cały autorytet prawdy i gruntowności, jaki tylko nauka dać może.

Ale projektowana organizacja przyniosłaby inną jeszcze, nieocenioną korzyść. Badając nie tylko to, co jest lub będzie spornem między narodami, lecz całokształt ich kultury w historycznym rozwoju i w stanie obecnym, stwierdzi i odsłoni się, ile obok sporadycznych momentów spornych jest czynników wspólnych między narodami, wspólnych podstaw cywilizacji, wspólnych potrzeb i celów przyszłości. Wykaże się przemijające znaczenie tego, co w chwilach zatargu podnieca umysły i wydaje się kwestją życia lub śmierci, a przeciwstawi mu trwałe wartości pozytywne, które przynosi wszystkim narodom razem wziętym prawdziwy postęp

cywilizacyjny każdego zosobna. Co najważniejsze zaś, dzięki sieci zorganizowanych badań międzynarodowych, każdy naród będzie naprawdę znał narody inne, bez potrzeby hałaśliwej propagandy z ich strony. Dzięki równomierności i systematyczności studjów będzie znał syntezę ich ducha, powagę ich tradycji, urok ich ziemi, piękno ich literatury i sztuki; zrozumie, dlaczego to wszystko tak silnie przemawia do umysłów i serc danego narodu obcego. Wtedy wreszcie zniknie ów smutny przeżytek pojęć starożytnych, według którego i dziś jeszcze to co obce wydaje się zarazem niezrozumiałe i wrogie.

Z biegiem czasu będzie można pójść jeszcze o krok dalej. Właśnie z terytorjów mieszanych pod względem narodowościowym, które dotychczas były polem najzaciętszych waśni danych narodów, będzie można uczynić wspólne warsztaty pracy, gdzie możliwość szczególnie gruntownego zapoznania się wzajemnego i współdziałania różnych kultur pozwoli im uzupełnić się nawzajem i stworzyć ogniwo między sąsiadującemi narodami, bez względu na to, komu na obszarze mieszanym przypadnie suwerenność państwowa. Możnaby do tego doprowadzić, urządzając w centrach takich terytorjów wspólne dla obu narodów dwujęzyczne zakłady pracy umysłowej. Specjalne placówki badawczo-wychowawcze powinny też powstać w tych nierozwiniętych jeszcze krajach, które podlegać będą zarządowi przez mandatarjusza Ligi.

Nie gubiąc się jednak w tych śmiałych projektach dalszej przyszłości, warto nakreślić choć w głównych zarysach plan samej organizacji centralnej, któraby mogła być odrazu stworzoną. Zgodnie z ogólnym schematem składałaby się z Konferencji, Rady i Biura, z pewnemi tylko modyfikacjami.

Konferencje służyłyby z jednej strony do opracowywania konwencyj międzynarodowych w sprawach

nauki i wychowania, podobne pod tym względem do konferencji pracy, a z drugiej strony do omówienia najogólniejszych zagadnień wiedzy i twórczości ludzkiej, reasumując jak gdyby wyniki kongresów naukowych, urządzanych przez specjalistów, sprzęgając wyspecjalizowane kierunki pracy umysłowej do wspólnej służby wielkich celów cywilizacyjnych i stawiając przed niemi nowe zagadnienia. Przedstawicielami zaś poszczególnych narodów powinni być nie tylko delegaci rządów, np. ministerjów oświaty, lecz także wysłańcy instytucyj naukowych i wychowawczych, oraz stowarzyszeń pracowników umysłowych.

Stałej Radzie przypadłoby podwójne zadanie przygotowywania prac Konferencji i nadzoru nad pracami Biura. Skład jej wtedy mógłby być najodpowiedniejszym, gdyby każde państwo zorganizowało przy swem przedstawicielstwie w siedzibie Ligi swoje narodowe biuro naukowe, którego stały kierunek wszedłby do międzynarodowej Rady naukowej, współpracowników zaś dostarczaliby zmieniający się kolejno rzeczoznawcy. Tym ostatnim, jak zaraz zobaczymy, przypadłoby jedno jeszcze bardzo ważne zadanie.

W Biurze międzynarodowem dla spraw nauki skupiłaby się naczelna administracja tych wszystkich centralnych urzędów naukowych, które powinny się znajdować w siedzibie Ligi Narodów w mniej lub więcej ścisłym związku z jej Sekretarjatem. Tych instytucyj nasuwa się cały szereg, który oczywiście uzupełniałby się w miarę rozwoju całej organizacji. W początku byłoby potrzebnem międzynarodowe biuro informacyj naukowych, któreby śledziło ruch umysłowy całego świata, a Sekretarjatowi Ligi niezmiernie ułatwiłoby bardzo szerokie zadania informacyjne, wspomniane w 24-ym artykule Paktu; rzecz jasna, że i poza tem powinno być najogólniej dostępne. Niezbędnem okaże się też zorganizowanie na jak najszerszą skalę biblj o-

teki i archiwum Ligi Narodów, dla których właśnie w ramach ogólnej organizacji naukowej byłoby najwłaściwsze miejsce. Bibljoteka miałaby dział zagadnień międzynarodowych i osobne działy dla poszczególnych narodów, nad których skompletowaniem czuwałyby one same; pożądanem byłoby złączenie tego księgozbioru z instytutem bibljograficznym, któryby dostarczał wiadomości o wszystkich nieposiadanych przez samą bibljotekę publikacjach i o miejscach, gdzie je można znaleźć; do archiwum zaś przechodziłyby wszystkie załatwione akty Sekretarjatu Ligi. Rychło też wyłoni się potrzeba podjęcia publikacyj z ramienia Ligi, których redakcja również powinna być związana z międzynarodową organizacją nauki. Krótki dziennik urzędowy, obecnie wychodzący w rzadkich odstępach czasu, może się łatwo bez tego obejść; ale wydawanie poważnego pisma codziennego, biuletynu miesięcznego i rocznika, broszur propagandowych z ramienia samej Ligi, przeglądu naukowego i osobnych dzieł o zagadnieniach życia światowego, mogłoby idei Ligi oddać niezmierne usługi, musiałoby zaś być skupione przy jednym, fachowo przygotowanym warsztacie pracy. Wreszcie ukoronowaniem całego dzieła byłby uniwersytet międzynarodowy, któremu biura naukowe poszczególnych narodów dostarczyłyby zmieniających się perjodycznie profesorów.

Nie poruszamy już szeregu dalszych projektów, poczęści nawet już realizowanych, jak muzeum międzynarodowego i wszechświatowej kasy pomocy naukowej, które łączą się organicznie z naszkicowanym tu planem ogólnym. Jedno tylko pragniemy podnieść na końcu. Przy tem rozszerzeniu Ligi Narodów na olbrzymie pola pracy umysłowej, gdzie tyle zależeć będzie od inicjatywy poszczególnych narodów i zrzeszeń społecznych, otwierają się niezmiernie wdzięczne zadania właśnie dla Polski. Wszak ona, pozbawiona

tak długo bytu państwowego, musiała z konieczności pozostać w tyle za szczęśliwszemi narodami co do wyrobienia politycznego, ale właśnie w tym smutnym i ciężkim czasie tak rozwinęła swoją naukę i literaturę, że śmiało może stanąć do światowego współzawodnictwa, wnosząc do niego samodzielne i nowe pierwiastki twórcze.

Zamknięcie.

Zamknięcie Paktu tworzy artykuł 26-ty o zmianach w jego postanowieniach. Poprawki takie wejdą w życie, gdy zostaną ratyfikowane przez wszystkich członków Ligi, którzy mają przedstawicieli w Radzie, i przez większość Zgromadzenia. Członek, który takiej poprawki nie przyjmuje, przestaje należeć do Ligi.

Z tych przepisów wynika, że niełatwo będzie taką zmianę przeprowadzić. Trudno będzie o jednomyślność Rady, a w Zgromadzeniu nawet z oporem mniejszości trzeba będzie poważnie się liczyć, skoro jej przegłosowanie może grozić osłabieniem Ligi przez odpadnięcie szeregu członków. To też dzisiaj nawet wśród tych, którzy czują niedostatki Paktu i pragnęliby go udoskonalić, przeważa pogląd, że narazie należy się trzymać tego co jest i nie wzniecać trudności przez żądanie zmian. Sama giętkość i ogólnikowość wielu ustępów pozwala zresztą na pewien postęp faktyczny bez wprowadzania formalnych poprawek. Zwłaszcza Anglja, nie tylko urzędowe koła, ale nawet szeroka opinja wśród najgorętszych zwolenników Ligi, stoi na tem ostrożnem i wstrzemięźliwem stanowisku.

Mimo to jednak można przewidzieć, że chociaż nie zaraz, jednakowoż pewne przynajmniej zmiany przyjdą do skutku. Ich potrzeba, już teraz widoczna, w praktyce jeszcze lepiej najaw wyjdzie. Dlatego nie można się też dziwić, że w niektórych krajach, np.

we Francji, prowadzi się całą kampanię w sprawie zmian, które się wydają szczególnie ważne i pilne.

Takich zmian i myśmy w poprzednich rozdziałach wskazali cały szereg, starając się wyczuć, w jakim kierunku pójdzie rozwój przyszłości. Ale nie myślimy powracać tutaj do tych spostrzeżeń i przewidywań w szczegółach. Jeśli Anglicy podnoszą, że przyszłość Ligi będzie zależała nietyle od samych przepisów Paktu, ile od ich praktycznego stosowania, to nam niech wolno będzie wyrazić podobną myśl w innem tylko ujęciu. Nie forma będzie rozstrzygała o powodzeniu i skuteczności Ligi Narodów, lecz treść, którą jej członkowie w tę formę wleją.

W całem naszem przedstawieniu rzeczy nigdy nie ukrywaliśmy wad i braków Paktu. Nie zawahaliśmy się przed krytyką jego nieścisłości i oportunistycznych niedomówień, poziomych nieraz i stronnych pobudek, które zaciężyły już nad genezą niektórych przepisów i, zanim jeszcze Liga weszła w życie, pozwoliły nadużywać jej haseł. Podnieśliśmy zarówno zbyt skwapliwe wyzyskanie przewagi wielkich mocarstw, jak i brak stanowczości w tem, czego ludzkość najbardziej oczekiwała od Ligi, w wojnie z wojną.

Sądzimy jednak, że niemniej wyraźnie wystąpiły dwie charakterystyczne cechy Ligi w obecnem już stadjum rozwoju, które w żadnym razie nie pozwalają jej zlekceważyć. Z a k r e s e m swoim, sięgającym daleko poza bezpośrednie cele pacyfizmu, obejmuje ona już dzisiaj wszystkie niemal wielkie sprawy ludzkości, czyniąc zadość tak silnie odczuwanej potrzebie syntezy i organizacji. Mimo to zaś powstała odrazu jako instytucja nawskroś r e a l n a, wprowadzając do życia międzynarodowego nowe konkretne instytucje i organy o prak-

tycznych celach, tak że niepodobna nie liczyć się z nią. Już teraz, gdy jeszcze nie zwołano pierwszego Zgromadzenia, nie przeniesiono Sekretarjatu do stałej siedziby, zaledwo zapoczątkowano prace nad stworzeniem trybunału międzynarodowego, Liga coraz szersze roztacza kręgi działania, coraz głośniej o niej na świecie, a jej Rada zastępuje stopniowo zanikający przeżytek konferencji pokojowej, t. zw. Radę Najwyższą.

Ten szeroki zakres i realność Ligi wynikły głównie z tego, że była ona nieodzownie potrzebną. Wojna światowa tak wykazała kruchość i niebezpieczeństwo dawnego porządku, że konieczną była reforma stosunków międzynarodowych od podstaw; ta sama wojna wśród krwawych zmagań się narodów tak uwydatniła jednak i zacieśniła ich wzajemną zależność na całym obszarze kuli ziemskiej, że koniecznem było stworzenie wspólnych dla nich organów nawet w zakresie polityki; ta sama wreszcie wojna tyle nowych zagadnień postawiła na porządku dziennym, że żadna jednorazowa konferencja pokojowa nie była w stanie ich załatwić, lecz koniecznem było jej przedłużenie w stałych formach ustrojowych.

Innego sposobu zaspokojenia tych konieczności, jak tylko przez Ligę Narodów, nikt dotąd nie potrafił wskazać. Niewiadomo, czy ona okaże się środkiem skutecznym, ale to już dzisiaj można uważać za pewne, że jest środkiem jedynym. Jeżeli ten zawiedzie, wtedy narody naprawdę będą skazane na to, aby mordować się nawzajem co pewien czas i niszczyć bezmyślnie własny dorobek cywilizacyjny. To jest argumentem nie do odparcia, jaki można przytoczyć na korzyść Ligi Narodów. Któż bowiem chciałby wziąć na siebie potworną zaiste odpowiedzialność, że nawet nie spróbowano na serjo jedynego możliwego środka, któryby oszczędził ludzkości takich niewymownych cierpień i niepowetowanych szkód.

Jakież mają argumenty przeciwne dwaj najniebezpieczniejsi wrogowie Ligi Narodów, którymi są sceptycyzm i egoizm narodowy? Sceptycyzm, który tutaj jak i w wielu innych wypadkach jest właściwie tylko kwestją mody i miłości własnej, nie chcącej się narazić na zawód, przewiduje rzekomo, że całe przedsięwzięcie się nie uda, więc szkoda marnować na nie siły. Coś innego znowu przepowiada egoizm narodowy: sądząc wszystkich po sobie, nie wątpi, że idealne hasła Ligi są tylko osłoną dla tych, którzy zapomocą Ligi, gdzie będą mieli przewagę, chcą osiągnąć swoje samolubne cele, że więc Liga będzie tylko inną formą nie współpracownictwa, lecz bezskrupulatnego współzawodnictwa narodów; należy więc albo wogóle zwalczać Ligę, chociażby przez bierny opór, albo też pracować w niej z tą samą również intencją wywalczenia sobie jak największych korzyści ze szkodą innych.

Odpowiadamy na to bez wahania, że przewidywania jednych i drugich mogą się spełnić bardzo łatwo. Nie będzie to jednak winą Ligi, lecz winą tych dwóch właśnie usposobień czy światopoglądów, które staraliśmy się scharakteryzować. Liga musi się stać czczą formą bezsilną, jeśli nikt w nią wierzyć nie będzie; musi ulec spaczeniu, jeśli się w niej będzie pracowało obłudnie i nieszczerze. Stąd jednak jasny wypływa wniosek, że zwalczać trzeba nie Ligę, lecz sceptycyzm i egoizm narodowy.

Innemi słowy, powodzenie Ligi i jej treść istotna zależeć będą od tego, jacy będą ludzie, którzy ten jedyny środek ratunku dla skołatanej ludzkości wezmą w swe ręce, jak również i od tego, jakie mieć będą poparcie w społeczeństwach. Problem Ligi Narodów, w swem najgłębszem, najistotniejszem znaczeniu, nie jest więc ani zagadnieniem prawniczem, ani historycznem, ani ekonomicznem, jakby się na pierwszy rzut

oka zdawać mogło, lecz przedewszystkiem zagadnieniem etycznem.

Przy utworzeniu Ligi współdziałały także pobudki etyczne ze względami oportunistycznemi na dotychczasową nieufność w stosunkach międzynarodowych i na interes kilku zwycięskich mocarstw. Wynikł stąd kompromis, a rozstrzygnięcie, czem naprawdę będzie Liga, zostało odroczonem. Decyzja ta nie jest jeszcze przesądzoną w żadnym kierunku. Wszak skład osobisty Rady jeszcze się nie ustalił, żadnych delegatów do Zgromadzenia nie mianowano jeszcze, personel Sekretarjatu dopiero się uzupełnia, a urzędy sądowe Ligi długo jeszcze nie będą obsadzone. Praca zaś uświadamiająca w szerokich kołach wszystkich narodów również dopiero się rozpoczęła, gdyż w ciągu roku nie przerobi się przecież ideologji miljonów, a o to ostatecznie chodzi.

Decyzja wtedy wypadnie pomyślnie, jeśli w coraz to liczniejszych sumieniach odezwie się nakaz kategoryczny, którym się kierował Kant, gdy chciał wskazać drogę „do wiecznego pokoju", nakaz moralny, że jest to bezwarunkowym obowiązkiem, aby każdy dopomógł w miarę sił, skoro wyraźniej niż kiedykolwiek wahają się losy świata. Mimo skromnych i wadliwych napozór początków dokonano już niezmiernie wiele. Przedewszystkiem ruszono wielką sprawę z martwego punktu, na którym czekała przez wieki, aż wreszcie uczyni się przynajmniej próbę wprowadzenia w życie teoretycznych dotąd tylko projektów pokojowej i sprawiedliwej organizacji świata. Następnie już w pierwszym zarysie tej organizacji przez mrok przesądów i niekonsekwencyj przebijają się jednak złote myśli przyszłości, jak gdyby kamienie węgielne ostatecznej budowy. Wreszcie we wszystkich niemal krajach starego i nowego świata już powstały coraz liczniejsze zastępy, które tę przyszłą budowę mają przed

oczyma i wszystko czynią, aby obecne kształty do niej upodobnić.

Mówiliśmy, że każdy ma dopomóc w miarę sił, że do apelu stanęli członkowie najróżniejszych narodów a nawet ras. Chodzi bowiem o sprawę ogólnoludzką, o taki nakaz etyczny, który bez względu na różnice teoryj i praktyk moralnych do każdego serca człowieczego przemawiać powinien.

Zestroiła je jak nigdy w dziejach, jedna siła przepotężna, przez wszystkich jednakowo odczuwana, dla wszystkich równie zrozumiała w swej grozie i majestacie. Siłą tą jest cierpienie.

Wielka wojna wzniosła mu jeden olbrzymi tron od ruin kwitnących miast nad Somme'ą i Aisne'ą aż do wyrzniętych wiosek Armenji; od fal oceanu, pogrążających ofiary łodzi podwodnych, aż do szczytów Alp, które patrzyły na krew, plamiącą ich dziewicze śniegi, i nigdy jeszcze niewidziane zapasy w cichych przestworach ponad niemi. Nie była to już epopeja rycerskich bojów średniowiecza lub orłów napoleońskich, lecz cicha męka rowów strzeleckich, obozów koncentracyjnych, głodu kobiet i dzieci, tortur bolszewickich.

A to wszystko nastąpiło po najwspanialszym napozór rozkwicie cywilizacji, tak powierzchownej, jak się okazało, tak pozbawionej mocnych podstaw moralnych, że w jednej chwili ustępowała zdziczeniu, któregoby się nie powstydziły ludy pierwotne, i stępieniu zmysłu etycznego, którego nawet pokój nie zdołał już powstrzymać.

Musiało to obudzić we wszystkich myślących jednostkach uczucie strachu, nie o własne już życie lub mienie, lecz o przyszłość rodzaju ludzkiego, o wszystko, co dotąd wśród bólów i niebezpieczeństw życia uważano za stałe czynniki ładu i dobrobytu, piękna i szczęścia. Na Zachodzie i na Wschodzie za-

częły się walić trony, które oszukanym tłumom zdawały się do niedawna oparte na bojaźni Bożej, a gdy te tłumy gdziekolwiek dochodziły do władzy, nadużyły jej odrazu, tak samo jak wyniośli poprzednicy, do gwałtu i wyzysku. Gdzie nawet już umilkły działa, tam przez to nie ustąpiły jeszcze drożyzna i niepokój, wzniecony przez ogólny zamęt pojęć społecznych, a nad olbrzymiemi przestworami Europy piekło bolszewickie, wbrew pokojowi powszechnemu, dalej szaleje i nowe wojny płodzi. Z nich i z niezliczonych niezałatwionych spraw spornych nowa wyniknąć może wojna światowa, która poprzednią jeszcze przewyższy okropnością. Gdy bowiem ustał wszelki postęp inny, nie wstrzymało się ani na chwilę doskonalenie środków zniszczenia.

We wszystkich jednak sercach, które jeszcze nie zamarły dla dawnych ideałów, obok poczucia strachu musi się zbudzić niemniej silnie inne jeszcze uczucie na widok wstrząsającego dramatu ludzkości. Uczuciem tem jest litość. Ona jedna może okupiła, skuteczniej od porywów bohaterstwa, ogrom moralnego zła, które przeszło przez świat. Okupiła zbrodnie wojny, okupi może omyłki pokoju.

Ale wtedy litość ta nie może już pozostać zamkniętą w murach szpitalnych, nato tylko lecząc rany, aby armatom nowego nie brakło pokarmu. Nie może się ograniczać do datku pieniężnego, którego wartość zmaleje już w dzień po odebraniu. Musi zaradzić złemu zamiast łagodzić jego skutki, musi przekształcić świat zamiast tylko przedłużać jego wytrzymałość na mękę.

Czyż ona może się zawahać, widząc przed sobą chociażby możliwość takiego przekształcenia, chociażby zamglony początek nowych dróg? Nie zatrzyma jej myśl dręcząca, że i ten wysiłek może pójść na marne, bo stokroć boleśniejszą byłaby później myśl inna, że nie dźwignęła go garstka ludzi dobrej woli, ponieważ im zabrakło ogólnej pomocy.

Kogo okrutny los wojenny we własne serce ugodził, ten podwójnie musi zrozumieć, że wszystko należy uczynić, aby go innym zaoszczędzić. Kto tylko zdala, jako widz zdumiony, patrzył na orgję szaloną, na tym podwójny spoczywa obowiązek, aby bardziej dotkniętym ułatwić pracę wielkiej odbudowy i przebudowy.

Pracę tę rozpoczęła śmiało, wbrew sceptykom i krytykom, Liga Narodów. Dla całej ludzkości stała się symbolem nowych obowiązków, źródłem nowych uczuć, przenikających do głębi każdego, którego dotknęło ich tchnienie. Ale na szczęście ta praca nie zaczyna się w próżni, i dawne stulecia, chociaż się zapadły w krwawym kryzysie, przecież pozostawiły ludzkości ideały niezniszczalne, inne obowiązki, które istnieć nie przestały i nie przestaną, inne jeszcze uczucia wzniosłe i szlachetne, które właśnie przeszły swą próbę ogniową. Jaki więc będzie stosunek najcenniejszej spuścizny dawnego świata do tego, co stać się powinno ideą przewodnią świata nowego?

W pierwszej chwili ta wielka idea ogólno-ludzka może się wydawać sprzeczną z jednym przekazanym przez przeszłość pierwiastkiem, szczególnie szanownym i drogim. Jest nim i d e a n a r o d o w a, miłość własnej Ojczyzny. Dla nas Polaków, którzyśmy poprostu żyli dotąd uczuciem narodowem, dla których patrjotyzm jest szczytem wszelkiego ziemskiego ideału, stosunek obu tych idei jest zagadnieniem pierwszorzędnem. Odpowiedź na nie rozstrzygnie o naszym, polskim stosunku do wszystkiego, co zawiera w sobie hasło Ligi Narodów.

Otóż nasamprzód musimy sobie uświadomić, że jak jedna tylko jest prawda, tak wogóle ideały, naprawdę zasługujące na to miano, nie mogą być sprzeczne pomiędzy sobą. Jak uczucie rodzinne nie sprzeciwia się narodowemu, tak i to ostatnie nie sprzeciwia się solidarności ogólno-ludzkiej. Dobro ludzkości nie jest niczem

innem jak sumą dobra wszystkich narodów i naodwrót samo na wszystkie się rozkłada. Stąd pracując dla jednego, zarazem drugie się pomnaża.

Należy się tylko porozumieć co do tego, czem jest dobro ludzkości i czem jest dobro narodu. Pierwsze nie polega na zatarciu wszelkich różnic w jej obrębie, jak siła państwa wcale nie polega na bezwzględnej centralizacji. Przeciwnie, potęga cywilizacji tkwi w jej różnorodności, piękno świata w rozmaitości, a harmonja idealna z różnych właśnie pierwiastków się składa. Tylko absurd komunizmu widzi braterstwo narodów w tem, że narody wogóle przestałyby istnieć jako takie. Samo pojęcie pokoju na tem polega, że różne istnieją czynniki, które jednak ze sobą się godzą.

A dobro narodu? Nie jest niem wywyższenie się ze szkodą innych, po czem następuje nieuniknione fala upadku. Nie jest poniżenie sąsiadów, których rozstrój odbija się prędzej czy później na narodzie zwycięskim. Nie jest wreszcie podbój, który tylko wprowadza do stworzonego w ten sposób państwa czynniki niezadowolenia i osłabienia w przyszłości. Dobrem narodu jest natomiast wolność wśród innych narodów wolnych i rozkwit wśród równie szczęśliwych, a stąd niezawistnych sąsiadów, przodowanie innym w tem tylko, co jest trwałą zasługą dziejową w oczach całego świata, przyczynkiem indywidualnym do postępu ogólnego.

Samochwalczą przesadą byłoby twierdzić, że naród polski zawsze trzymał się konsekwentnie tych wzniosłych zasad. Ale zgodnie z prawdą historyczną można podnieść, że stosował je częściej od wielu innych narodów, a to właśnie w czasach najpomyślniejszych i najświetniejszych. Zwłaszcza zaś niezaprzeczonem jest, że nigdzie tych haseł nie wyrażano wcześniej, częściej i wyraźniej, aż stały się podstawą specyficznie narodowego poglądu na dzieje.

Podwójną pod tym względem Polska przeszła szkołę, najpierw w szczęściu, potem w nieszczęściu. Za pierwszym razem, w złotych wiekach swej historji złożyła wyznanie wiary narodowej w idei jagiellońskiej, przez usta królowej Jadwigi i Pawła Włodkowica, królów Zygmuntów i ich hetmanów. Po raz drugi, w wieku klęski, tę samą poprzez stulecia wiarę, ten sam, wysubtelniony boleścią pogląd na świat poświadczyła w swej poezji romantycznej i filozofji narodowej.

Wytykano jej chorobliwe napięcie, które doprowadziło aż do złudzeń mesjanizmu polskiego, a jednak ta szkoła polskiego idealizmu szczęśliwie przeprowadziła duszę narodową przez okres najcięższych prób, pokus i męczeństwa. Ona, a nie trzeźwe, lecz wcale nie specyficznie polskie nauki pozytywizmu i realizmu w myśli i czynie politycznym, wsławiły imię Polski w świecie, gdy wymazane było z karty Europy. Tą ideologją krzepiliśmy się w dniach niedoli, z niej dziś możemy być dumni w dniach zwycięstwa.

Ale dumni tylko pod warunkiem, że jej pozostaniemy wierni. Jak my, badając dzieje przodków naszych, szukamy ich i z zadowoleniem znajdujemy wszędzie, gdzie chodziło o wolność i słuszną sprawę, o wielkie porywy narodów, tak samo przyszłe pokolenia n a s szukać będą w dziejach największych, najgórniejszych wysiłków naszych dni. Z odległości wieków znikną z przed oczu skazy w budowie Ligi Narodów, a świecić będzie jej czysta idea. Czy chcielibyśmy, aby wtedy ze zdziwieniem się pytano: gdzież wtedy była Polska, ów symbol ostatecznego triumfu prawa nad siłą? Jeśli nie uczucie ludzkie, to sama duma narodowa niechaj nam nie pozwoli stać zdala, a sumienie narodowe niech nam nie pozwoli obciążyć się odpowiedzialnością za krew przyszłych wojen, której przelaniu nie staraliśmy się zapobiec.

Obowiązek Polaka godzi się więc, jak wszędzie tak i tutaj, z obowiązkiem człowieka i raczej go jeszcze podkreśla. Ale nie dość na tem. Tradycja przeszłości, z której postęp przyszłości wyrość musi, przekazała nam inny jeszcze — obok narodowego — ideał, wyższy ponad wszystkie inne pierwiastkiem wieczności i nadprzyrodzoności, ideał religijny.

Oto przesiliły się w cierpieniu uczucia ludzkie, i zwykłe słowa litości stały się jak gdyby zdawkową monetą. Oto triumf sprawy narodowej wydaje się zbyt ciężko okupiony krwią i łzami, a za mało zasługą własną. Wtedy przez pobojowiska wszechświatowej zbrodni i nędzy idzie postać Chrystusowa i u krzyża grobów żołnierskich powtarza swoją nadziemską naukę o ukrytym sensie wszelkiego cierpienia i ofiary. Cichy a wymowny płynie Jego głos z ciemni zhańbionych kościołów, wznosi się ponad protesty bluźnierstwa i zaprzeczenia i powtarza dobrą nowinę: Pokój Mój daję wam. Pokój ludzi dobrej woli, który dzierży miecz tylko dla odparcia zła, pokój, którego szukając, zdobywa się miano synów Bożych.

Nauka Jego, nauka miłości i przebaczenia, nie zna kompromisów. Tylko ludzka słabość i niekonsekwencja mogła równocześnie stosować ją w życiu prywatnem, a gwałcić bez wahania w stosunkach między narodami. Przypowieść o miłosiernym Samarytaninie przebrzmiewała bezskutecznie napozór, a jednak wreszcie po 20-tu wiekach ludzkość zdaje się powoli uświadamiać sobie objawioną wówczas prawdę, że i wróg nasz jest naszym bliźnim.

Nie może ulegać wątpliwości, że zasady Ligi Narodów nie są niczem innem, jak zasadami chrystjanizmu, zastosowanemi do życia międzynarodowego. Unikano dotąd stwierdzenia tego faktu, unikano zwłaszcza, gdy Ligę tworzono. My jednak, chrześcijanie, nie pytajmy się o słowa, lecz o rzecz. Gdyby nas zabrakło przy tem

dziele, gdyby tylko nieświadomie urzeczywistniały się tutaj postulaty chrystjanizmu, to cięższa na jego wyznawców spadłaby odpowiedzialność, aniżeli za odmówienie pokarmu głodnym i napoju pragnącym, za obelgę rzuconą bliźniemu.

Wprowadzenie czynnika religijnego do idei Ligi Narodów może jej zapewnić zwycięstwo. Wzmocni jej bojowników ilościowo i jakościowo. Ilościowo, bo wtedy trafi ona wszędzie, gdzie nie zagasła dawna wiara, i serca pałają pragnieniem zastosowania jej nakazów. Jakościowo zaś, bo nikt nie stanie do pracy z taką siłą przekonania i czystością intencyj, jak ci, co wierzyć będą, że przez to pełnią służbę Bożą i przybliżają przyjście Królestwa Jego.

Może to przeważyć szalę przeznaczeń, a tem samem wszelkie pod tym względem zaniedbanie może spowodować nieudanie się całego dzieła. Ale może też spowodować coś innego. Może wtedy p o k ó j d a n a m ś w i a t, l e c z ś w i a t b e z B o g a. Byłby to największy triumf wszystkich wrogów krzyża, hasło odstępstwa dla zwątpiałych i obojętnych, odroczenie zwycięstwa Galilejczyka do ostatecznego dnia. Niebezpieczeństwo to istnieje, a gdyby się spełniło, to i za to odpowiedzialność na nasby spaść musiała.

Ale jeszcze nie minął czas! Jeszcze ci, którzy od niedawna Królowę Niebios i Królowę Korony Polskiej nazywają także Królową Pokoju, mogą stanąć w nielicznych dotąd szeregach oddanych bojowników za sprawę pokoju, opartego na sprawiedliwości dziejowej. Wtedy szlachetne uczucia humanitarne, które są bezpośrednią pobudką całej akcji, zgodne z dobrze pojętem uczuciem narodowem, uświęci i natchnie swą mocą uczucie religijne i wyrastające zeń niewzruszone przekonanie.

Cierpienia wojny światowej, szczególne cierpienia Polski w tej wojnie i w całem stuleciu, które ją przy-

gotowało, będą może tą krwawą ofiarą, która ubłaga błogosławieństwo Boże dla — bodaj czy nie ostatniej — próby ratunku dla świata. Niezmierna siła moralna, która z tej nadziei wyrasta, może zastąpić wszelkie niedostatki przedsięwzięcia, rażące, jeśli się próbuje spojrzeć na Pakt przez „mędrca szkiełko“, — znikające wobec majestatu idei, jeśli się w niej widzi odblask wiekuistego dobra i próbę spełnienia woli Bożej.

TRAKTAT

między

Głównemi Mocarstwami sprzymierzonemi
i stowarzyszonemi

a

POLSKĄ

podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r.



STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI, IMPERJUM BRYTANJI, FRANCJA, WŁOCHY i JAPONJA.

Główne Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone
z jednej strony,

i POLSKA
z drugiej strony.

Wobec tego że Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone dzięki powodzeniu swego oręża przywróciły Narodowi Polskiemu niepodległość, której był niesprawiedliwie pozbawiony;

Wobec tego że Rząd rosyjski odezwą z 30 marca roku 1917 zgodził się na przywrócenie niepodległego Państwa Polskiego;

Że Państwo Polskie, faktycznie sprawujące teraz zwierzchnictwo nad częściami dawnego Cesarstwa Rosyjskiego, zamieszkałemi w większości przez Polaków, już zostało uznane przez Główne Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone jako Państwo zwierzchnicze i niepodległe;

Wobec tego że na zasadzie Traktatu Pokoju, zawartego z Niemcami przez Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone, Traktatu podpisanego przez Polskę, niektóre terytorja dawnego Cesarstwa Niemieckiego będą wcielone do terytorjum Polski;

Że według brzmienia wspomnianego Traktatu Pokoju granice Polski, które w nim jeszcze nie zostały

ustalone, mają być wyznaczone później przez Główne Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone;

Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum W. Brytanji, Francja, Włochy i Japonja z jednej strony, potwierdzając swe uznanie Państwa Polskiego, ustanowionego we wspomnianych granicach, jako członka rodziny narodów zwierzchniczego i niepodległego, oraz chcąc zapewnić wykonanie artykułu 93 wspomnianego Traktatu Pokoju z Niemcami;

Z drugiej strony Polska, pragnąc przystosować swe urządzenia do zasad wolności i sprawiedliwości, oraz dać niezawodną rękojmię wszystkim mieszkańcom terytorjów, nad któremi objęła zwierzchnictwo;

W tym celu WYSOKIE UKŁADAJĄCE SIĘ STRONY w osobie swych Przedstawicieli, którymi są:

za PREZYDENTA STANÓW ZJEDNOCZONYCH AMERYKI PÓŁNOCNEJ:

Wielmożny Woodrow WILSON, PREZYDENT STANÓW ZJEDNOCZONYCH — działający tak w swojem własnem imieniu, jak i z tytułu posiadanej władzy;

Wielmożny Robert LANSING, Sekretarz Stanu;

Wielmożny Henryk WHITE, były Ambasador nadzwyczajny i upełnomocniony Stanów Zjednoczonych w Rzymie i w Paryżu;

Jenerał Tasker H. BLISS, Przedstawiciel Wojskowy Stanów Zjednoczonych w Najwyższej Radzie Wojennej;

za JEGO KRÓLEWSKĄ MOŚĆ KRÓLA ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA WIELKIEJ BRYTANJI I IRLANDJI I TERYTORJÓW BRYTYJSKICH POZA MORZAMI, CESARZA INDYJ:

Jaśnie Wielmożny David LLOYD GEORGE, M. P., Pierwszy Lord Skarbu i Pierwszy Minister;

Jaśnie Wielmożny Andrew BONAR LAW, M. P., Lord Pieczęci Prywatnej;

Jaśnie Wielmożny Wicehrabia MILNER, G. C., G. C. M. G., Sekretarz Stanu dla Kolonji;

Jaśnie Wielmożny Arthur James BALFOUR, O. M. M. P., Sekretarz Stanu dla Spraw Zagranicznych;

Jaśnie Wielmożny George Nicoll BARNES, M. P., Minister bez teki.

Oraz:

za DOMINJUM KANADY:

Wielmożny Pan Charles Joseph DOHERTY Minister Sprawiedliwości;

Wielmożny Artur Lewis SIFTON, Minister Ceł;

za COMMONWEALTH AUSTRALIJSKI:

Jaśnie Wielmożny William Morris HUGHES, Prokurator Jeneralny i Pierwszy Minister;

Jaśnie Wielmożny Pan Joseph COOK, G. C. M. G., Minister Marynarki;

za ZWIĄZEK POŁUDNIOWO-AFRYKAŃSKI:

Jaśnie Wielmożny Jenerał Louis BOTHA, Minister Spraw Wewnętrznych i Pierwszy Minister;

Jaśnie Wielmożny Jenerał-Porucznik Jan Christian SMUTS, K. C., Minister Obrony Krajowej;

za DOMINJUM NOWEJ ZELANDJI:

Jaśnie Wielmożny William Ferguson MASSEY, Minister Pracy i Pierwszy Minister;

za INDJE:

Jaśnie Wielmożny Edwin Samuel MONTAGU, M. P., Sekretarz Stanu dla Indyj;

Jego Książęca Mość Jenerał-Major Maharadża Sir Ganga Singh Bahadur Maharadża BIKANERU, G. C.; S. I., G. C. I. E, G. C. V. O., K. C. B., A. D. C;

za PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ FRANCUSKIEJ:

Pan Georges CLEMENCEAU, Prezydent Rady Ministrów, Minister Wojny;

Pan Stephen PICHON, Minister Spraw Zagranicznych;

Pan Louis-Lucien KLOTZ, Minister Finansów;

Pan André TARDIEU, Komisarz jeneralny do Spraw wojennych francusko-amerykańskich;

Pan Jules CAMBON, Ambasador Francji;

za JEGO KRÓLEWSKĄ MOŚĆ KRÓLA WŁOCH:

Baron S. SONNINO, Deputowany;

Margrabia G. IMPERJALI, Senator, Ambasador J. K. M. Króla Włoch w Londynie;

Pan S. CRESPI, Deputowany;

za JEGO CESARSKĄ MOŚĆ CESARZA JAPONJI:

Margrabia SAIONZI, były Prezydent Rady Ministrów;

Baron MAKINO, były Minister Spraw Zagranicznych, Członek Rady dyplomatycznej;

Wicehrabia CHINDA, Ambasador nadzwyczajny i upełnomocniony J. C. M. Cesarza Japonji w Londynie;

Pan K. MATSUI, Ambasador nadzwyczajny i upełnomocniony J. C. M. Cesarza Japonji w Paryżu;

Pan K. IJUIN, Ambasador nadzwyczajny i upełnomocniony J. C. M. Cesarza Japonji w Rzymie;

za PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ:

Pan Ignacy J. PADEREWSKI, Prezydent Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych;

Pan Roman DMOWSKI, Prezes Komitetu Narodowego Polskiego;

Po wymianie przez nich pełnomocnictw, uznanych za dobre i za należyte co do formy, zgodziły się na następujące postanowienia:

ROZDZIAŁ I.

ARTYKUŁ 1.

Polska zobowiązuje się, że postanowienia, zawarte w artykułach 2 do 8 niniejszego Rozdziału, będą uznane za prawa zasadnicze *(fondamentales)*, że żadna ustawa, żadne rozporządzenie, ani żadna działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności lub w przeciwieństwie do tych postanowień, że żadna ustawa, żadne rozporządzenię ani też żadna działalność urzędowa nie będzie miała wbrew nim mocy.

ARTYKUŁ 2.

Rząd Polski zobowiązuje się udzielić wszystkim mieszkańcom bez różnicy urodzenia, narodowości, języka, rasy czy religji zupełnej i całkowitej ochrony życia i wolności.

Wszyscy mieszkańcy Polski będą mieli prawo swobodnego wykonywania praktyk (*exercice*), zarówno publicznie jak i prywatnie każdej wiary *(foi)*, religji (*religion*) lub wierzenia (*croyance*), o ile te praktyki nie będą w niezgodzie z porządkiem publicznym i dobremi obyczajami.

ARTYKUŁ 3.

Polska uznaje za obywateli polskich, z samego prawa i bez żadnych formalności, tych obywateli niemieckich, austrjackich, węgierskich lub rosyjskich, którzy, w chwili uzyskania przez Traktat niniejszy mocy obowiązującej, posiadają stałe zamieszkanie (*domiciliés*) na terytorjum uznanem lub które będzie uznane za część składową Polski, jednak z zastrzeżeniem wszelkich właściwych postanowień Traktatów pokoju z Niemcami lub Austrją co do osób, posiadających stałe zamieszkanie na tem terytorjum po pewnej określonej dacie.

W każdym razie osoby wyżej wymienione, mające więcej niż lat 18, będą mogły na warunkach, przewidzianych w wymienionych Traktatach, dokonać wy-

boru (*option*) każdej innej przynależności, dla nich dostępnej. Wybór dokonany przez męża, rozciągać się będzie również na żonę, podobnież wybór rodziców rozciągać się będzie na dzieci poniżej lat 18.

Osoby, które wykonały powyższe prawo wyboru, będą musiały w ciągu 12 następnych miesięcy, o ile Traktat pokoju z Niemcami nie zawiera postanowień temu przeciwnych, przenieść swe stałe miejsce zamieszkania do Państwa, za którego wyborem się wypowiedziały. Będzie im wolno zachować majątek nieruchomy, jaki posiadają na terytorjum Polski. Będą mogły zabrać ze sobą wszelkiego rodzaju majątek ruchomy. Żadne celne pobory wywozowe nie będą na nie z tego tytułu nakładane.

ARTYKUŁ 4.

Polska uznaje za obywateli polskich z samego prawa i bez żadnych formalności osoby przynależności niemieckiej, austrjackiej, węgierskiej czy rosyjskiej, urodzone na wspomnianem terytorjum z rodziców tamże stale zamieszkałych, chociażby w chwili, gdy niniejszy Traktat nabierze mocy obowiązującej, same nie miały tam stałego zamieszkania.

W każdym razie w ciągu dwóch lat od chwili uzyskania przez niniejszy Traktat mocy obowiązującej osoby te będą mogły oświadczyć przed właściwemi władzami polskiemi w kraju swego miejsca zamieszkania (*résidence)*, że się zrzekają przynależności polskiej, i wtedy przestaną być uważane za obywateli polskich. Pod tym względem oświadczenie męża będzie uważane za mające moc dla żony, podobnież oświadczenie rodziców będzie uważane za mające moc dla dzieci poniżej lat 18.

ARTYKUŁ 5.

Polska zobowiązuje się nie czynić żadnych przeszkód w wykonywaniu prawa wyboru, przewidzianego

w Traktatach zawartych lub tych, które mają być zawarte przez Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone z Niemcami, Austrją, Węgrami lub Rosją, i pozwalającego osobom interesowanym nabywać przynależność polską lub też jej nie nabywać.

ARTYKUŁ 6.

Przynależność polską nabywa z samego prawa, przez sam fakt urodzenia się na terytorjum Polski, każdy, komu nie przysługuje pierwszeństwo korzystania z innej przynależności.

ARTYKUŁ 7.

Wszyscy obywatele polscy bez różnicy rasy, języka lub religji będą równi wobec prawa i korzystać będą z tych samych praw cywilnych i politycznych.

Różnica co do religji, wierzeń *(croyance — creed)* lub wyznania nie powinna szkodzić żadnemu obywatelowi polskiemu w korzystaniu z praw cywilnych i politycznych, mianowicie gdy chodzi o dopuszczenie do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, lub o wykonywanie różnych zawodów i przemysłu.

Nie będzie wydane żadne ograniczenie swobodnego używania przez obywatela polskiego jakiegokolwiek języka, czy to w stosunkach prywatnych lub handlowych, czy to w sprawach religijnych, prasowych lub w publikacjach wszelkiego rodzaju, czy to na zebraniach publicznych.

Bez względu na ustanowienie przez Rząd polski języka urzędowego, mają być poczynione obywatelom polskim języka innego niż polski odpowiednie ułatwienia w używaniu ich języka w sądach zarówno ustnie jak na piśmie.

ARTYKUŁ 8.

Obywatele polscy, należący do mniejszości etnicznych (*etniques — racial*), religijnych lub językowych, będą

korzystali z takiego samego traktowania i z takich samych gwarancyj ustawowych oraz faktycznych, jak inni obywatele polscy. Mianowicie będą mieli równe prawa do zakładania, prowadzenia i kontrolowania własnym kosztem instytucyj dobroczynnych, religijnych lub społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz prawo swobodnego używania w nich własnego języka i swobodnego w nich wykonywania praktyk swojej religji.

ARTYKUŁ 9.

W miastach i okręgach (*districts*), zamieszkałych (*où réside*) przez znaczny odłam (*proportion*) obywateli języka innego niż polski, Rząd polski udzieli w sprawach nauczania publicznego odpowiednich ułatwień, aby zapewnić w szkołach początkowych udzielanie dzieciom takich obywateli polskich nauki w ich własnym języku. Postanowienie to nie przeszkodzi Rządowi polskiemu uczynić w tych szkołach nauczanie języka polskiego obowiązkowem.

W miastach i okręgach, zamieszkałych przez znaczny odłam obywateli polskich, należących do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych, mniejszościom tym zostanie zapewniony słuszny udział w korzystaniu (*bénéfice — enjoyment*) oraz w przeznaczaniu (*affectation — application*) sum, które budżet państwowy, budżety miejskie lub inne przyznają z funduszów publicznych na cele wychowawcze, religijne lub dobroczynne.

Postanowienia niniejszego artykułu będą miały zastosowanie do obywateli polskich języka niemieckiego tylko w tych częściach Polski, które dnia 1. sierpnia 1914 r. stanowiły terytorjum niemieckie.

ARTYKUŁ 10.

Komitety szkolne, wyznaczone na miejscu przez gminy żydowskie w Polsce, zapewnią pod ogólną kon-

trolą Państwa rozdział stosunkowej części funduszów publicznych, przeznaczonych na rzecz szkół żydowskich, zgodnie z artykułem 9-ym, zarówno jak organizację i kierownictwo tych szkół.

Postanowienia artykułu 9 co do używania języków w szkołach stosować się będą do wymienionych szkół.

ARTYKUŁ 11.

Żydzi nie będą przymuszani do wykonywania jakichkolwiek czynności, stanowiących pogwałcenie szabasu, i nie powinni doznawać jakiegokolwiek umniejszenia swej zdolności prawnej, jeżeli odmówią stawienia się w sądzie lub wykonania czynności prawnych w dzień szabasu. Jednakże postanowienie niniejsze nie zwalnia żydów od obowiązków, nałożonych na wszystkich obywateli polskich ze względu na konieczności służby wojskowej, obrony narodowej lub utrzymania porządku publicznego.

Polska wyraża zamiar niezarządzania i nieudzielania zezwolenia na wybory — czy to ogólne, czy lokalne — które miałyby się odbywać w sobotę; żadne wciąganie (*inscription*) na listy wyborcze lub inne nie powinno się odbywać obowiązkowo w soboty.

ARTYKUŁ 12.

Polska zgadza się, aby postanowienia artykułów poprzednich, o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych, stanowiły zobowiązanie o znaczeniu międzynarodowem i zostały oddane pod gwarancję Związku Narodów. Nie będą one mogły być zmienione bez zgody większości Rady Związku Narodów. Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytanji, Francja, Włochy i Japonja zobowiązują się nie odmawiać swego przyzwolenia na jakąkolwiek zmianę powyższych artykułów, którąby uzyskała w należytej formie zgodę większości Rady Związku Narodów.

Polska zgadza się, aby każdy Członek Rady Związku Narodów miał prawo zwracać uwagę Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych zobowiązań, oraz, żeby Rada mogła postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach.

Poza tem Polska zgadza się, aby w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynów, przewidzianych niniejszemi artykułami, zachodzącej pomiędzy Rządem polskim a którem z Głównych Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych lub jakiem innem Mocarstwem, Członkiem Rady Związku Narodów, ta różnica zdań uważana była za spór o charakterze międzynarodowym zgodnie z brzmieniem artykułu 14 Umowy Związku Narodów. Rząd polski zgadza się, aby wszelkie spory tego rodzaju były na żądanie drugiej strony przekazywane stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Decyzje stałego Trybunału będą bezapelacyjne i będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje, wydane na zasadzie artykułu 13-go Umowy.

ROZDZIAŁ II.

ARTYKUŁ 13.

Każde z Głównych Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych z jednej strony, a Polska z drugiej strony będzie mogła mianować Przedstawicieli dyplomatycznych we właściwych stolicach, zarówno jak Konsulów jeneralnych, Konsulów, Wice-Konsulów i Ajentów konsularnych w miastach i portach swych terytorjów.

W każdym razie Konsulowie jeneralni, Konsulowie. Wice-Konsulowie i Ajenci konsularni będą mogli wejść w urzędowanie dopiero wówczas, gdy w zwykłej formie zostaną dopuszczeni przez Rząd, na którego terytorjum są wysłani.

Konsulowie jeneralni, Konsulowie, Wice-Konsulowie i Ajenci konsularni korzystać będą ze wszystkich przywilejów, zwolnień i wszelkiego rodzaju immunitetów, które są lub będą zapewnione ajentom konsularnym narodu najbardziej uprzywilejowanego.

ARTYKUŁ 14.

Do czasu, zanim Rząd polski nie uchwali taryfy celnej, towary pochodzące z Państw sprzymierzonych i stowarzyszonych nie będą podlegały przy wwozie do Polski wyższym poborom, aniżeli wynoszą najkorzystniejsze pobory, stosowane przy wwozie tych towarów według czy to taryfy celnej niemieckiej, czy austro-węgierskiej, czy rosyjskiej, obowiązujących w dniu 1 lipca 1914 roku.

ARTYKUŁ 15.

Polska zobowiązuje się nie zawierać żadnego Traktatu, Konwencji ani porozumienia i nie przedsiębrać nic takiego, coby jej przeszkodziło uczestniczyć we wszelkich Konwencjach ogólnych, któreby mogły być zawarte pod przewodnictwem Związku Narodów w celu sprawiedliwego traktowania handlu innych Państw w ciągu pięciu lat od chwili uzyskania przez Traktat niniejszy mocy obowiązującej.

Polska zobowiązuje się również rozciągnąć na wszystkie Państwa sprzymierzone i stowarzyszone wszelkie ulgi czy przywileje, jakichby w sprawach celnych udzieliła przez czas tego pięcioletniego okresu któremukolwiek z Państw, z któremi od miesiąca sierpnia 1914 roku Państwa sprzymierzone lub stowarzyszone były w stanie wojny, lub jakiemu innemu Państwu, któreby zawarło z Austrją specjalny układ celny, przewidziany w Traktacie Pokoju, który będzie zawarty z Austrją.

ARTYKUŁ 16.

Aż do zawarcia powyżej wzmiankowanej Konwencji ogólnej Polska zobowiązuje się traktować narówni ze statkami narodowemi, lub ze statkami Narodu najbardziej uprzywilejowanego, statki wszystkich Państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, które udzielają statkom polskim analogicznego traktowania.

W drodze wyjątku od tego postanowienia wyraźnie przyznaje się Polsce, oraz wszystkim innym Państwom sprzymierzonym i stowarzyszonym prawo zastrzeżenia swego handlu przybrzeżnego dla statków narodowych.

ARTYKUŁ 17.

Dopóki nie nastąpi zawarcie pod przewodnictwem Związku Narodów ogólnej Konwencji, mającej zapewnić i utrzymać swobodę komunikacji i tranzytu, Polska zobowiązuje się udzielić na terytorjum polskiem, włączając w to wody terytorjalne, swobodę tranzytu dla osób, towarów, statków, wozów, wagonów, i transportów pocztowych, przejeżdżających tranzytem od lub do któregokolwiek z Państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, oraz co się tyczy ułatwień, ciężarów, ograniczeń i wszelkich innych spraw, traktować je przynajmniej z równemi względami, jak osoby, towary, statki, wozy, wagony, pojazdy i transporty pocztowe Polski, lub innej najbardziej uprzywilejowanej narodowości, pochodzenia, importu lub własności.

Wszystkie ciężary, nakładane w Polsce na ten handel tranzytowy, powinny być umiarkowane, z uwzględnieniem warunków tego handlu. Towary tranzytowe będą wolne od wszelkich opłat celnych lub innych. Taryfy ogólne dla handlu tranzytowego przez Polskę, oraz taryfy wspólne między Polską i któremkolwiek Państwem sprzymierzonem lub stowarzyszonem, dopuszczające bezpośrednie bilety lub frachty, będą usta-

gała przynajmniej próby nieobowiązującej, czy konflikt nie da się zażegnać pokojowo, i wstrzymania się z działaniami orężnemi przez pewien jeszcze czas, podczas któregoby sprawę gruntowniej i spokojniej rozważono.

Już w tym wypadku okazało się, że z tej właśnie strony, z której samą ideę Ligi najusilniej wysuwano, co do szczegółów jej ustanowienia najwięcej pojawi się zastrzeżeń. Rezultatem był oczywiście kompromis, a to — jak zwykle bywało na kongresie — ze stanowczą przewagą koncepcji anglosaskiej. Rozstrzygnął o tem już fakt, że komisja, utworzona przez kongres dla opracowania projektu Paktu, wzięła jako substrat projekt, przedłożony w imieniu Ameryki przez prezydenta Wilsona, a w szczegółach oparty przeważnie na »praktycznej suggestji« delegata Afryki południowej, angielskiego jenerała Smutsa, którą w przeddzień konferencji ogłosił w poczytnej broszurze.

Już tutaj też przyznać trzeba, że może dobrze się stało, iż Liga postawiła sobie na początek zadania skromniejsze, łatwiej wykonalne. Ale z drugiej strony trzeba sobie uświadomić, że rozwój przyszłości, wbrew przewidywaniom sceptyków, pójdzie najprawdopodobniej w kierunku urzeczywistnienia koncepcji konsekwentniejszej, prawnie ściślejszej a ideowo głębszej. Ze takim naprawdę jest postulat coraz szerszych kół przeważnej części cywilizowanych narodów, o tem najlepiej świadczą konferencje wzrastających w liczbę i znaczenie stowarzyszeń narodowych, popierających Ligę, na których obrady i uchwały wielokrotnie nam przyjdzie się powołać.

Drugiem hasłem, które się utarło podczas wojny i z którem już we wstępie do Paktu Ligi chciano się liczyć, było potępienie tajnej dyplomacji. Zbytecznem byłoby przypominać, że konferencja pokojowa nie pozostała mu bynajmniej całkiem wierną; nawet roko-

wania, których wynikiem był Pakt Ligi, były tak dalece tajne, że do odpowiedniej komisji kongresowej, w przeciwieństwie do innych, wcale nie dopuszczono rzeczoznawców. To też zobaczymy, że Liga Narodów nie gwarantuje urzeczywistnienia drugiej z kolei zapowiedzi wstępu, która dotyczy „utrzymywania jawnych *(au grand jour)* stosunków międzynarodowych opartych na sprawiedliwości i honorze". Ale zobaczymy zarazem, że i pod tym względem uczyniono przynajmniej początek: nie znalazłszy narazie sposobu, aby konkretnie zapewnić jawność samych rokowań, zastrzeżono przynajmniej jawność ich obowiązujących rezultatów, przyobleczonych w formę traktatów. Wypadnie tylko ocenić, o ile takie postawienie kwestji może — chociażby narazie — być wystarczającem.

Poza temi dwoma hasłami — wykluczania wojen i jawności dyplomacji, najprzystępniejszemi dla szerokiego ogółu, cała ideologja, z której koalicja uczyniła swój sztandar bojowy, streszcza się w zasadzie »prawo przed siłą" czyli w postulacie „ścisłego przestrzegania przepisów prawa międzynarodowego". Dlatego i tę zasadę wprowadzono do wstępu Paktu Ligi. Trudno jednak zaprzeczyć, że uznanie tych przepisów „jako reguły istotnego postępowania rządów", które „odtąd" ma nastąpić, nie jest właściwie niczem nowem. Wyjąwszy niektóre cyniczne powiedzenia, które niebacznie się wyrwały jednostkom, a których typem stał się osławiony „świstek papieru" Bethmanna Hollweg'a, oddawna zgodnie uważano w całym cywilizowanym świecie, że należy się trzymać przepisów prawa międzynarodowego. Jeśli zaś mimo to wpływ tego prawa na istotny bieg polityki był niedostateczny, to wynikało to może w pierwszym rzędzie z niedostatków samego prawa narodów. Ani bowiem nie obejmowało ono w systematycznej całości wszystkich zagadnień, nastręczających się w stosunkach międzynarodowych,

ani nawet w swym istniejącym zrębie nie było skodyfikowane w jakimkolwiek urzędowym, ogólnie uznanym zbiorze. Dlatego wszystkim szczerym zwolennikom Ligi chodzi z jednej strony o uzupełnienie i rozwinięcie prawa międzynarodowego za pomocą organów ustawodawczych Ligi, a z drugiej strony o stworzenie kodeksu tegoż prawa. Ostatnia konferencja stowarzyszeń, popierających Ligę, uchwaliła wyznaczyć stałą komisję, którąby z pomocą Instytutu Prawa Międzynarodowego zajęła się tą pracą. Zanim ona nie będzie dokonaną i nie zyska oficjalnej sankcji członków Ligi, odnośny ustęp wstępny jej Paktu pozostanie niestety ogólnikiem.

Ogólnikiem, który się właściwie rozumie sam przez się, jest też czwarta i ostatnia z owych wstępnych zasad, mówiąca o panowaniu sprawiedliwości i poszanowaniu zobowiązań traktatowych w stosunkach między narodami.

Tem bardziej uderza, że obok tych koniecznych zapewne, ale mało mówiących komunałów brak jakiejkolwiek wzmianki o dwóch zasadach, które podczas wojny tak głośno rozbrzmiewały, że stały się jak gdyby dogmatami współczesnej ideologji demokratycznej. Brak uroczystego uznania równości narodów i ich prawa samostanowienia. Nietrudno jednak wytłumaczyć to zadziwiające na pierwszy rzut oka przemilczenie.

Od zasady równości narodów najzupełniej odstąpiła konferencja pokojowa, przeprowadzając ścisły podział między »głównemi« mocarstwami o „interesach ogólnych", a mocarstwami „o interesach specjalnych", czyli — jak to prościej a szczerzej wyrażano w mowie potocznej — między wielkiemi a małemi narodami. Omawiając skład Rady Ligi, będziemy mieli sposobność wyjaśnić, jakie były przyczyny uprzywilejowania wiel-

kich mocarstw nawet w organizacji Ligi, przyczyny, które, jak przyznać trzeba, tkwią o wiele głębiej aniželi w samym egoizmie narodowym interesowanych stron. Zresztą te różnice w praktycznych funkcjach nie byłyby może jeszcze uniemożliwiły teoretycznego uznania prawnej równości narodów we wstępie do Paktu. Uczyniła to dopiero inna okoliczność, mianowicie związek tej sprawy z kwestją uznania równości ras.

O ile z jednej strony uznanie równości ras szło tak daleko, że Japonji przyznano bezspornie miejsce wśród owych uprzywilejowanych wielkich mocarstw, o tyle z drugiej strony nie udało się tej samej Japonji wprowadzić tej zasady formalnie do Paktu Ligi, ani w formie osobnego artykułu ani nawet ubocznej wzmianki we wstępie. Wniosek jej w tej sprawie zyskał wprawdzie zwykłą większość w komisji, układającej Pakt, ale jej przewodniczący, prezydent Wilson takiej większości nie uznał za dostateczną w sprawie zasadniczej. Opozycję wywołały wątpliwości wszystkich niemal państw, posiadających kolonje, gdzieby z tej zasady musiało wyniknąć zrównanie ludności tubylczej we wszystkich prawach, a zwłaszcza obawy Ameryki i Australji, że w takim razie musiałyby być zniesione wszelkie ograniczenia immigracji rasy żółtej, co do Ameryki zaś także sprawa murzyńska.

O wiele bardziej skomplikowaną jest sprawa samostanowienia narodów. Hasło to, utarte w ustach wszystkich, przez nikogo jeszcze nie zostało sprecyzowane; podczas wojny naciągali je śmiało mężowie stanu mocarstw centralnych, a po zwycięstwie koalicji i ona nie myślała wyciągnąć z niego wszystkich konsekwencyj. Niewiadomo dotąd, jak je pogodzić przy ustalaniu granic państwowych z potrzebami ekonomicznemi lub strategicznemi, a zwłaszcza w jakiej mierze i w jaki sposób mają z niego korzystać narody,

nowione, jeżeli tego rzeczywiście zażąda dane Mocarstwo sprzymierzone lub stowarzyszone.

Swoboda tranzytu rozciągać się będzie na służbę pocztową, telegraficzną i telefoniczną.

Rozumie się, że żadne Państwo sprzymierzone lub stowarzyszone nie będzie miało prawa domagać się dobrodziejstwa tych postanowień dla jakiejkolwiek części swego terytorjum, na którem względem tego samego przedmiotu nie udziela wzajemnego traktowania.

Jeżeli w ciągu okresu 5-letniego od chwili uzyskania mocy obowiązującej przez niniejszy Traktat, Konwencja ogólna, wyżej przewidziana, nie zostanie zawarta pod przewodnictwem Związku Narodów, to Polska w każdej chwili będzie miała prawo położyć kres postanowieniom niniejszego artykułu pod warunkiem, że zgóry uprzedzi o tem na 12 miesięcy Sekretarza Jeneralnego Związku Narodów.

ARTYKUŁ 18.

Do czasu, zanim nie nastąpi zawarcie Konwencji ogólnej co do urządzenia międzynarodowego dróg wodnych, Polska zobowiązuje się stosować do systemu rzecznego Wisły (włączając w to Bug i Narew) porządek, określony w artykułach 332 do 337 Traktatu Pokoju z Niemcami dla międzynarodowych dróg wodnych.

ARTYKUŁ 19.

Polska zobowiązuje się przystąpić w ciągu 12 miesięcy od dnia zawarcia niniejszego Traktatu do międzynarodowych Konwencyj, wyszczególnionych w Aneksie I.

Polska zobowiązuje się przystąpić do wszystkich nowych Konwencyj, zawieranych z aprobatą Rady Związku Narodów w ciągu pięciu lat od chwili uzyskania przez niniejszy Traktat mocy obowiązującej i mających zastąpić którą z Konwencyj, wyszczególnionych w Aneksie I.

Rząd Polski zobowiązuje się zawiadomić w ciągu 12 miesięcy Sekretarjat Jeneralny Związku Narodów, czy Polska życzy sobie lub nie życzy przystąpić do jednej czy obu Konwencyj, wyszczególnionych w Aneksie II.

Aż do czasu przystąpienia do dwóch ostatnich Konwencyj, wyszczególnionych w Aneksie I, Polska zobowiązuje się, pod warunkiem wzajemności, zapewnić skutecznemi środkami gwarancje własności przemysłowej, literackiej i artystycznej obywateli Państw sprzymierzonych i stowarzyszonych. W wypadku, gdyby jedno z Państw sprzymierzonych lub stowarzyszonych nie przystąpiło do powyższych Konwencyj, Polska zgadza się i nadal zapewniać w tych warunkach rzeczywistą ochronę aż do czasu zawarcia traktatu lub specjalnego w tym celu porozumienia się obustronnego ze wzmiankowanem Państwem sprzymierzonem lub stowarzyszonem.

Do czasu, zanim Polska nie przystąpi do innych Konwencyj, wzmiankowanych w Aneksie II, zapewni ona obywatelom Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych korzyści, któreby im były przyznane na mocy powyższych Konwencyj.

Poza tem Polska zgadza się, pod warunkiem wzajemności, uznać i ochraniać wszystkie prawa, dotyczące własności przemysłowej, literackiej i artystycznej, należącej do obywateli Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, które to prawa przysługiwały lub przysługiwałyby im, gdyby nie rozpoczęto kroków nieprzyjacielskich na całem terytorjum, które się staje polskiem. W tym celu Polska przyzna im dobrodziejstwo terminów, udzielonych w artykułach 307 i 308 Traktatu z Niemcami.

ANEKS I.

KONWENCJE TELEGRAFICZNE I RADJO-TELEGRAFICZNE.

Międzynarodowa Konwencja telegraficzna, podpisana w St. Petersburgu 10/22. lipca 1875 roku.

Regulamin służby międzynarodowej i taryfy ustalone przez Międzynarodową Konferencję telegraficzną w Lizbonie 11. czerwca 1908 r.

Konwencja radjo-telegraficzna z dnia 5. lipca 1912 roku.

KONWENCJE DOTYCZĄCE KOLEI.

Konwencje i porozumienia, podpisane w Bernie 14. października 1890 r., 20. września 1893 r., 16 lipca 1895 r., 16. czerwca 1898 r. i 19. września 1906 r., oraz bieżące rozporządzenia dodatkowe, wydane na podstawie powyższych Konwencyj.

Porozumienie z 15. maja 1886 r. o sposobie zamykania wagonów, mających przejść przez komorę celną i protokuł z 18. maja 1907 r.

Porozumienie z 15. maja 1886 roku o jednolitości technicznej dróg i materjału kolejowego, zmodyfikowane 18. maja 1907 r.

KONWENCJE SANITARNE.

Konwencja z 3. grudnia 1903 r.

KONWENCJE INNE.

Konwencja z 26. września 1906 r. o zakazie pracy nocnej dla kobiet, zajętych w przemyśle.

Konwencja z 26. września 1906 roku o zniesieniu używania białego fosforu przy fabrykacji zapałek.

Konwencja z 18. maja 1904 r. i z 4. maja 1910 r. o ściganiu handlu żywym towarem.

Konwencja z 4. maja 1910 r. o zakazie publikacyj przeciwnych moralności.

Międzynarodowa Konwencja paryska z 20. maja 1883 r., przejrzana w Waszyngtonie w 1911 r., o ochronie własności przemysłowej.

Międzynarodowa Konwencja Berneńska z 9. września 1886 r., przejrzana w Berlinie 15. listopada 1908 r. i uzupełniona przez Protokuł dodatkowy, podpisany w Bernie 20. marca 1914 r. o ochronie utworów literackich i artystycznych.

ANEKS II.

Porozumienie madryckie z 14. kwietnia 1891 roku o zakazie podawania fałszywie pochodzenia towarów, przejrzane w Waszyngtonie w 1911 r.

Porozumienie madryckie z 14. kwietnia 1891 r. o międzynarodowem rejestrowaniu znaków fabrycznych, przejrzane w Waszyngtonie w r. 1911.

ARTYKUŁ 20.

Wszystkie prawa i przywileje, przyznane Państwom sprzymierzonym i stowarzyszonym, będą przysługiwały narówni wszystkim Państwom — Członkom Związku Narodów.

ARTYKUŁ 21.

Polska weźmie na siebie odpowiedzialność za część rosyjskiego długu publicznego i za wszystkie inne zobowiązania finansowe Państwa rosyjskiego, odpowiedzialność, którą określi osobna Konwencja między Głównemi Mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi z jednej strony i Polską z drugiej strony. Konwencję tę przygotuje Komisja, wyznaczona przez wspomniane Mocarstwa. W razie, gdyby Komisja nie doszła do porozumienia, kwestje sporne będą natychmiast przedłożone na sąd rozjemczy Związku Narodów.

NINIEJSZY TRAKTAT, którego teksty francuski i angielski będą obowiązującemi, zostanie ratyfikowany. Otrzyma moc obowiązującą równocześnie z Traktatem z Niemcami.

Ratyfikacja zostanie złożona w Paryżu.

Mocarstwa, których Rząd ma siedlisko poza Europą, będą mogły ograniczyć się do zawiadomienia Rządu Rzeczypospolitej Francuskiej przez swego przedstawiciela dyplomatycznego w Paryżu, że ich ratyfikacja została udzielona, i w tym wypadku powinny dostarczyć akt, skoro to tylko będzie możliwe.

Zostanie sporządzony protokuł złożenia ratyfikacji.

Rząd francuski dostarczy wszystkim Mocarstwom, które podpisały Traktat, kopję protokułu złożenia ratyfikacji.

NA DOWÓD CZEGO wymienieni pełnomocnicy obecny Traktat podpisali.

Działo się w Wersalu dwudziestego ósmego czerwca tysiąc dziewięćset dziewiętnastego roku. Jedyny egzemplarz zostanie złożony w archiwach Rządu Rzeczypospolitej Francuskiej, zaś odpisy autentyczne będą wydane każdemu z Mocarstw, Traktat podpisujących.

(L. S.) WOODROW WILSON.
(L. S.) ROBERT LANSING.
(L. S.) HENRY WHITE.
(L. S.) E. M. HOUSE.
(L. S.) TASKER H. BLISS.
(L. S.) D. LLOYD GEORGE.
(L. S.) A. BONAR LAW.
(L. S.) MILNER.
(L. S.) ARTHUR JAMES BALFOUR.
(L. S.) GEORGE N. BARNES.
(L. S.) CHAS. J. DOHERTY.
(L. S.) ARTHUR L. SIFTON
(L. S.) W. M. HUGHES.

(L. S.) JOSEPH COOK.
(L. S.) LOUIS BOTHA.
(L. S.) J. CHR. SMUTS.
(L. S)
(L. S.) ED. S. MONTAGU.
(L. S.) GANGA SINGH,
MAHARAJA DE BIKANER.
(L. S.) G. CLEMENCEAU.
(L. S.) S. PICHON.
(L. S.) L. L. KLOTZ.
(L. S.) ANDRÉ TARDIEU.
(L. S.) JULES CAMBON.
(L. S.) SIDNEY SONNINO.
(L. S.) IMPERIALI.
(L. S.) SILVIO CRESPI.
(L. S.) SAIONZI.
(L. S.) N. MAKINO.
(L. S.) S. CHINDA.
(L. S.) K. MATSUI.
(L. S.) H. IJUIN.
(L. S.) I. J. PADEREWSKI.
(L. S.) ROMAN DMOWSKI.

Zgodne z zaświadczoną kopją:
Minister Spraw Zagranicznych.

SPIS RZECZY.

Str.

Wstęp 1

Część I. Organizacja.

1. Członkowie 13
2. Zgromadzenie 27
3. Rada 38
4. Sekretarjat 54

Część II. Zabezpieczenie pokoju.

1. Rozbrojenie i gwarancje 66
2. Sądownictwo międzynarodowe 80
3. Pośrednictwo pokojowe 92
4. Sankcje 105

Część III. Współpracownictwo narodów.

1. Traktaty 116
2. Mandaty i ochrona mniejszości 128
3. Praca i życie ekonomiczne 140
4. Higjena i życie umysłowe 152

Zamknięcie 164

Tekst Traktatu między Głównemi Mocarstwami a Polską 177

JX 1975 H345

Halecki, Oskar
Liga narodów

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY